

糾 正 案 文

壹、被糾正機關：南投縣仁愛鄉公所。

貳、案由：南投縣仁愛鄉公所辦理「東眼山溪防砂壩下游砂包護岸緊急處理工程等9件」緊急搶險工程，未於風災過後之上班日即簽辦招標，卻擇定例假日辦理招標、開標、決標作業，以規避會辦及監辦單位監督，並俟工程完竣後始補辦相關紙上作業程序，揆其辦理過程疑點重重，簽文虛偽造假，直視政府採購法於無物；且驗收作業草率，驗收紀錄及竣工圖說多有不符，其中已施作完成遭沖毀之砂包袋未依工程契約要求廠商負擔損失或損害賠償，未施作之空砂包袋亦無清點及點交紀錄，均仍按契約數量予以驗收計價，有圖利廠商之嫌；復填發2份正式結算文件，造成工程款差額，更見文書用印管制鬆散，行政作業草率。以上均核有重大違失。

參、事實與理由：

本案經本院赴臺灣高等法院臺中分院(下稱臺中高分院)調閱南投縣仁愛鄉公所(下稱仁愛鄉公所)辦理「東眼山溪防砂壩下游砂包護岸緊急處理工程等9件」採購案相關卷證資料，調閱行政院農業委員會水土保持局(下稱水保局)南投分局及仁愛鄉公所說明及提供相關卷證資料，並於民國(下同)104年8月12日、同年8月21日、同年9月18日、同年9月30日、同年11月6日數度詢問相關人員。全案業調查完竣，茲將仁愛鄉公所相關違失事項列述如下：

一、南投縣仁愛鄉公所稱本案係緊急搶險工程，竟未於風

災過後之上班日即辦理招標作業，且簽辦過程疑點重重，簽文有虛偽造假之嫌，顯有重大違失。

(一)按採購法第105條第1項第2款規定：「人民之生命、身體、健康、財產遭遇緊急危難，需緊急處置之採購事項，得不適用本法招標、決標之規定。」特別採購招標決標處理辦法(89年1月10日行政院公共工程委員會(下稱工程會)(89)工程企字第89000672號令修正發布)第2條規定：「本法第一百零五條第一項所稱得不適用之本法招標及決標規定，指本法第二章及第三章之規定。但不包括本法第三十四條、第五十條及第五十八條至第六十二條之規定。」第5條規定：「(第1項)機關辦理本法第一百零五條第一項第二款之採購，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。(第2項)前項核准文件應記載本法招標及決標規定中因緊急處置得不適用之條文；其未記載者，仍應適用本法之規定。」第6條規定：「機關依本法第一百零五條第一項第一款及第二款辦理採購之決標，應符合下列原則：一、以限制性招標方式辦理者，除獨家製造、供應或承做者外，以邀請二家以上廠商比價為原則。……」及第7條規定：「機關依本法第一百零五條辦理之採購，應將其所依據之情形記載於依本法第六十一條刊登之決標公告及依本法第六十二條彙送之決標資料。」

(二)經查，仁愛鄉公所建設課於97年10月4日(週六)簽辦(簽文流水號0970011845)，擬依前開規定優先以比價方式(邀請2家以上廠商比價)辦理本案工程招標作業，並說明略以：「本案依採購法第105條規定辦理，得不適用採購法第2章及第3章之規定。但不

包括本法第34條、第50條至第58條至第62條之規定」、「預估搶修費……總計5,934,000元」、「預算來源：水保局南投分局申請補助核定中」，經建設課代理課長核章，及該公所秘書簽以：「1. 本案如擬速辦。2. 補會財政、主計。3. 請原住民互助、山水盟二家比價。」核章、並蓋用鄉長甲章及「97.10.04」日期章戳。迄至同年11月初，仁愛鄉公所建設課依該簽補會主計室、財政課，並簽擬：「1. 依據97年10月8日水保投二字0971944913號函辦理。2. 敬會財政、主計。3. 本案擬代收代付款方式辦理。」經建設課代理課長核章後，財政課課長於11月7日會章，主計室主任則於11月13日會章，並註記：「1. 本案補助工程內容為砂包，請依函示辦理。2. 奉准後請依採購法及其相關規定辦理。3. 請再行影奉鄉座核示。」復經該公所秘書核章、蓋印「97.11.14」日期章戳及蓋用鄉長甲章。

(三)次查，水保局南投分局於97年10月3日會勘後開立「蕃蜜颱風災害水土保持天然災害查報單」，粗估本案工程經費9件合計約需625萬元，然因每件工程經費均為「30萬元以上未滿100萬元」，需報本局同意後才可核定，遂擬具「緊急搶修通工程報局同意表」，經分局長於同年月5日8時核定預估經費總計為624.6萬元後，於9時50分傳真報請水保局同意，並經該局於同年月6日17時38分回傳同意。水保局南投分局復於同年月7日16時30分簽辦，經分局長核定經費為593.4萬元，並以同年月8日水保投分局水保投二字0971944913號函(仁愛鄉公所同年月9日收文第0970017200號)檢送該分局核定之「蕃蜜颱風緊急處理工程」-「東眼山溪防砂壩下游砂包護岸緊急處理工程」等9件工程明細表，請仁愛鄉

公所儘速依採購法及「行政院農業委員會水土保持局辦理土石災害緊急水土保持處理程序」相關規定辦理發包施工。另，依水保局南投分局查復說明略以：本分局依據「行政院農業委員會水土保持局辦理土砂災害緊急水土保持處理程序」第2條第3項「緊急處理工程經核定後，由本局所屬工程所、縣(市)政府及鄉(鎮、市、區)公所(以下統稱執行機關)執行」，並考量由鄉公所執行之機動性及災情處理之立即性等因素，遂委託仁愛鄉公所執行其轄內之緊急處理工程(包含「東眼山溪防砂壩下游砂包護岸緊急處理工程」等9件工程)，可見本案工程係水保局南投分局主動核定經費委託仁愛鄉公所辦理，而非仁愛鄉公所擬具計畫向水保局南投分局提出申請，合先敘明。

(四)惟查，仁愛鄉公所於97年9月29日(週一)即開立蕃蜜颱風「災害案件通報處理單」，該公所建設課同年10月4日簽之說明亦稱係「依據97年9月29日17時50分案件編號115號災害案件通報處理單辦理」，又由該公所財政課及主計室之簽到單可見，該年9月29、30日雖為颱風假，然10月1日已正常上班，且財政課、主計室業有人員到班，若工程如此緊急迫切，自應於風災過後之上班日立即簽辦，惟該公所卻延至10月4日例假日會辦單位財政、主計人員未到班始簽辦招標，亦未事先要求相關單位配合加班以完備程序，其規避會辦單位監督之意圖昭然若揭。

(五)又查，水保局南投分局於97年10月3日(週五)會勘當日粗估本案工程經費9件合計約需625萬元，迄同年月6日報局同意後，分局長始於同年月7日核定本案工程總經費為593.4萬元，且9件工程經費分別為

63.6萬元、77.7萬元、49.4萬元、56.5萬元、84.7萬元、42.4萬元、70.7萬元、70.7萬元、77.7萬元；而仁愛鄉公所97年10月4日簽文即說明本案工程預估搶修費總計593.4萬元，且由該簽文所附之工程預算書表可見，9件工程之個別經費金額竟與水保局核定金額完全相符，似有未卜先知之能，顯悖乎常情。

- (六)再查，南投地院103年10月9日101年度訴字第430號判決理由載明，該院曾就本案工程簽文實際製作時間與公文流水號之相互關係，函詢仁愛鄉公所及行政院研究發展考核委員會檔案管理局(現改隸國家發展委員會)，並調閱仁愛鄉公所97年10月1日至4日及同年11月1日至14日之公文，認「系爭工程簽呈之公文流水號並非在97年10月5日前，而係落在97年11月1日至14日間」。對應本院函調仁愛鄉公所建設課簽之文件首頁，其中「0970011841」之日期為「97/11/03」，故本案簽文「0970011845」之日期為「97/10/04」顯屬不實，可見本案招標簽文應係11月3日之後製作。又，詢據仁愛鄉公所建設課承辦人員稱：「這張不是我原始製作的那張簽文，應該是……掉了原始那張，該文號是11月中左右的文號」等語，更可證該簽文確係事後製作。且該簽文既係電腦繕打，如若紙本遺失，重新列印即可，似無重製之必要，仁愛鄉公所復無法提出10月4日製作之原始簽文，故該日是否確有簽辦招標情事，實不無疑義。
- (七)綜上，仁愛鄉公所既稱本案係緊急搶險工程，竟未於風災過後之上班日即辦理招標作業，卻延至周末例假日會辦單位未到班始簽辦招標，其簽辦過程疑點重重，簽文有虛偽造假之嫌，顯有重大違失。

二、南投縣仁愛鄉公所公文虛偽造假，工程完竣後始補辦開標、決標紙上作業程序，視政府採購法於無物；且縱依該公所所述，其於例假日辦理開標、決標作業，卻未通知監辦單位，且無補會程序，復未於決標日起30日內刊登決標公告，遲至工程竣工後、驗收前才公告決標，亦違反政府採購法相關規定，核有重大違失。

(一)按採購法第13條第1項規定：「機關辦理公告金額以上採購之開標、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。」又，機關依政府採購法第一百零五條第一項第二款辦理緊急採購作業範例「陸、監辦作業」第1款規定：「機關辦理緊急採購之開標、比價、議價、決標、驗收，應依本法第十二條及第十三條規定辦理監辦作業。」第3款規定：「公告金額以上，依機關主會計及有關單位會同監辦採購辦法規定，採書面審核監辦，或依特殊情形規定不派員監辦。」及第5款規定：「通知監辦，得以電話為之，並以書面補文或作成紀錄。」

(二)經查，仁愛鄉公所建設課承辦人員於97年10月4日(週六)簽呈略以，本案工程「訂於97年10月5日15時整舉行開標，呈請指派人員辦理」，並在監辦單位主計室欄位加註：「因今日為假日，請於決算前補會財、主」，經該課代理課長核章後，未會請主計室及政風室派員監辦，即遞送該公所秘書核章、蓋印「97.10.04」日期章戳及蓋用鄉長甲章。翌日(10月5日，週日)辦理開標，並決標予山水盟公司，決標金額585萬元整；依「開標/決標紀錄」可見，主持人為仁愛鄉公所秘書，紀錄為該承辦人員，監辦人員主計室、政風室欄位均空白。

(三)次查，本案工程預估底價為593.4萬元(核定底價為

590萬元)，屬公告金額上之採購，依上開採購法等相關規定，「應由其主(會)計及有關單位會同監辦」，且「通知監辦，得以電話為之，並以書面補文或作成紀錄」，監辦亦可「採書面審核監辦，或依特殊情形規定不派員監辦」。然因本案辦理開標簽呈並未會辦監辦單位主計室及政風室，亦未以任何形式通知監辦，故主計及政風單位均未以任何形式監辦。仁愛鄉公所雖一再辯稱本案係緊急搶險工程，且交通中斷監辦單位無法到班等語云云，惟如前述，仁愛鄉公所主計室及財政課於97年10月1日業有人員到班，且詢據仁愛鄉公所相關人員稱，如若道路中斷，該公所人員亦可於埔里服務中心上班等語，可知監辦單位實係因10月5日為例假日而未到班，則本案工程若一定必須於例假日辦理開標，自應事先要求監辦單位配合加班或以電話聯繫通知，以完備採購程序。

- (四)再者，97年10月5日開標當日究有何人在場？因查無相關錄音、錄影紀錄，詢據仁愛鄉公所建設課承辦人員稱：「我之外，還有2個包商在場」、「秘書10月5日在廬山，開標時人員都不在，回來時卷宗在桌上」、「因秘書不在，只能審標，不能決標」、「開標前有先電詢秘書，廠商也在場」及「那天秘書回來拆開底價表，才決標」等語；該公所秘書亦稱：「當日係特別狀況，確實無法到場」、「一般開標都會有人在場，但當天確實沒人，我是傍晚回去」等語。可見本案工程開標當日，仁愛鄉公所秘書實際上並未在場主持開標，亦無監標人員，開標時僅承辦人員一人與廠商在場，不僅開標過程明顯草率，且當日迄至秘書傍晚返回後拆開底價表才決標，倘當時廠商報價高出底價，如何及時與廠商議

價？又若因此而流標，需得重新辦理招標，致延宕招商作業，豈不與該公所所稱為「緊急搶險」之目的有違。

(五)另按機關依政府採購法第一百零五條第一項第二款辦理緊急採購作業範例(92年9月30日工程會工程企字第09200398611號函訂定發布)「伍、開標(比價或議價)作業」第7款前段規定：「公告金額以上，仍應依本法第六十一條規定，於決標日起三十日內刊登決標公告」及第8款規定：「機關辦理緊急採購，確因時效急迫性，未能適時完成採購程序者，應儘速補辦相關程序。」則，本案工程若真於97年10月5日即完成開標、決標作業，卻遲至同年11月20日才公告決標，已逾上開決標日起30日內應刊登決標公告期日，且迄至本案工程於同年11月16日竣工，均未補會監辦單位，顯有怠失。

(六)綜上，仁愛鄉公所公文虛偽造假，工程完竣後始補辦開標、決標紙上作業程序，視採購法於無物；且縱依該公所所述，其於例假日辦理開標、決標作業，卻未通知監辦單位，且無補會程序，復未於決標日起30日內刊登決標公告，遲至工程竣工後、驗收前才公告決標，亦違反採購法相關規定，核有重大違失。

三、南投縣仁愛鄉公所辦理本案工程驗收作業明顯草率，致驗收紀錄及竣工圖說多有不符；且其中已施作完成遭沖毀之砂包袋未依工程契約要求廠商負擔損失或損害賠償，未施作之空砂包袋亦無清點及點交紀錄，均仍按契約數量予以驗收計價，顯有圖利廠商之嫌，亦有重大違失。

(一)依本案工程契約書第4條第2款規定契約結算方式：「本工程按實做數量結算，即以契約所列履約標的

項目及單價，依竣工實做結算數給付，若有相關項目如稅捐、利潤、管理費、品質管理費、勞工安全及衛生費另列一式計算者，應依結算總價與契約總價比例增減之。」第17條第2款規定：「本工程廠商應自開工日起，至驗收接管日止，投保營造保險。屬第一款因素所肇致施工期間的一切損失，由廠商負責……。」及第18條第7款規定：「廠商未依契約規定辦理保險……，其損失或損害賠償，由廠商負擔。」第20條第2款驗收程序則規定：「(一)備驗作業：1. 廠商應於履約標的預定完成履約日前或完成履約當日，將完成履約日期書面通知監造單位及機關。機關應即會同廠商，依據契約核對完成履約之項目及數量，以確定是否完成履約。……(三)驗收：……機關應於接獲廠商通知備驗或可得驗收之程序完成後三十日內辦理驗收，並作成驗收紀錄。」

(二)本案工程係97年10月6日開工(廠商於同年月7日檢送開工報告書)、同年月16日竣工(廠商於同年月17日申報竣工)。仁愛鄉公所建設課則於同年11月16日簽辦，訂於同年11月25日辦理驗收，復於同年11月21日函復廠商同意備查「開工報告書」。而南投縣審計室前於100年6月3日查核陳報，本案工程核有「部分工程未依竣工圖辦理結算或施作完成」及「部分工程項目未按實做數量辦理結算」等情事。經查，本案工程驗收紀錄及竣工圖說，涉有下列不實情事：

1、依驗收紀錄：「抽驗南豐村5鄰野溪砂包護岸緊急處理工程，現場點算砂包數量為第一點 $115*6=690$ 包、第二點 $59*6=354$ 包，第三點部分，依相片所示，應為村辦公處旁緊急擋水用砂包，經村長證實，已

於災害過後清除。」應係分於3處設置，與竣工圖標示之L=200M、H=3M連續護岸方式未合。

- 2、依驗收紀錄：「抽驗東眼山溪防砂壩下游砂包護岸緊急處理工程，現場點算砂包數量為 $93*6=558$ 包，另旁邊置放9包砂包，依相片及現場堆置數量點算尚稱符合」，結算數量為「已安裝564包(= $94M*6$ 包)、未安裝456包(契約數量1020包)」，二者數量不符(施作長度相差1公尺)。
- 3、依驗收紀錄：「抽驗東眼山溪雞舍旁砂包護岸緊急處理工程，現場點算砂包數量為第一點 $119*6=714$ 包、第二點 $11*6=66$ 包，施作地點與核定地點有差異，經廠商說明，乃依村長指示，本部分請村長證明並由村長負責」，惟竣工圖僅標示1處(L=130M、H=3M)，未確實修正竣工圖。
- 4、依驗收紀錄：「抽驗南豐橋下游砂包護岸緊急處理工程，現場點算砂包數量為 $210*6=1260$ 包，與決算符合」，結算結果為「已安裝1290包($215M*6$ 包)」，數量不符。溢計砂包(即太空包及安裝)數量30個及施作長度5M。
- 5、「東眼山橋下游砂包護岸緊急處理工程」依監工日報表，砂包施作數量為890個；結算數量為「已安裝894包(= $149M*6$ 包)、未安裝66包(契約數量960包)」，兩者數量亦不相符。
- 6、「南山橋野溪砂包護岸緊急處理工程」，據審計部函報：「竣工圖標示，南山橋上游右側施作L=224M、H=3M，計使用太空包1,344個，金額609,504元之護岸。惟查現場實際施作於南山橋上、下游之左側，兩者施作位置並不相符。」
- 7、「同德橋下游右側砂包護岸緊急處理工程」依會勘結果，移置南豐橋上游左側，據審計部函報「南

豐村5鄰野溪砂包護岸緊急處理工程與同德橋下游右側砂包護岸緊急處理工程係施作於不同地點之2件工程，惟兩者竣工圖標示之施作位置、護岸長度及高度卻完全相同。」

(三)次查，本案工程係於仁愛鄉南豐村施作(堆置)砂包，工程規模不大，且9件工程中有2件未施作，實際僅施作7件工程，仁愛鄉公所辦理工程驗收，竟僅抽驗其中4件工程，並未逐一驗收，顯有怠失。又，驗收紀錄中有關「部分砂包遭水沖毀，但仍可辨識施作痕跡」及「應為村辦公處旁緊急擋水用砂包……已於災害過後清除」等情，詢據該公所建設課承辦人員稱係「因為溪水湍急，做好後有部分已被沖走」等語云云；惟查，薔蜜颱風為97年度最後一個發布陸上警報之颱風，同年10月3日水保南投分局會勘時風雨應已趨緩，迨至同年10月6日開工時已是風災過後一週，且由監工日報表可見施工期間(10月6日至16日)均為晴天，則本案工程施工期間乃至驗收當日，溪水是否仍然湍急足以沖毀砂包、是否仍有緊急擋水需求，實不無疑義；且仁愛鄉公所未要求廠商負擔損失或損害賠償，逕予驗收計價，亦與本案工程契約第17條第2款及第18條第7款之規定不符。

(四)另查，仁愛鄉公所依97年10月9日會勘紀錄結論：「未施作砂包袋由廠商提供砂包袋由村長分配備查」、「本工程砂包數量以實報核銷」，同意本案工程未施作砂包袋得以驗收計價。惟查，該會勘結論雖稱：「未施作砂包袋由廠商提供砂包袋由村長分配備查」，然該等未施作砂包袋並無清點、點交紀錄或分配資料，不僅無法確知實際數量，亦查無後續流向，該公所驗收人員卻逕行於驗收紀錄之驗收結果上勾選「施工

數量與決算數量相符」，並准予驗收合格，致未施作之空砂包袋(總計2,613只)全數按合約數量計價，每只單價295.8元，共計77萬2,925.4元，有圖利廠商之嫌。

(五)綜上，仁愛鄉公所辦理本案工程驗收作業明顯草率，致驗收紀錄及竣工圖說多有不符；且其中已施作完成遭沖毀之砂包袋未依工程契約要求廠商負擔損失或損害賠償，未施作之空砂包袋亦無清點及點交紀錄，均仍按契約數量予以驗收計價，顯有圖利廠商之嫌，亦有重大違失。

四、南投縣仁愛鄉公所文書用印管制鬆散，行政作業草率，致本案工程預算書及工程契約書編製訂約日期竟在機關用印日前，誠屬可議；該公所復填發2份正式結算文件，造成工程款差額，均有重大違失。

(一)依文書處理處理手冊第40條「蓋印及簽署應注意事項」(一)規定：各機關任何文件，非經機關首長或依分層負責規定授權各層主管判發者，不得蓋用印信。及(九)規定：不辦文稿之文件，如需蓋用印信時，應先由申請人填具「蓋用印信申請表」，其格式由機關自訂，惟內容應包括申請人簽章、蓋用印信之文別、受文者、主旨、用途、份數及蓋用日期等項目，陳奉核定後，始予蓋用印信。另依仁愛鄉公所「各課室用印登記簿」顯示，蓋用機關印信須載明「用印日期」、「用印事由」、「用印張數」，並經承辦人、課長、秘書及鄉長核章。

(二)經查，本案工程用印紀錄僅有1筆，用印日期為「97.11.25」、用印事由為「東眼山溪防砂壩下游砂包護岸緊急處理工程」、用印張數為「1份」、核章人員依序為承辦人、代理建設課課長、秘書(並蓋用97.11.26日期章戳)及鄉長甲章。

- (三)次查，本案工程中蓋有機關印信之文件包括：工程預算書、工程契約書；工程決算書及工程結算驗收證明書。其中，工程預算書之編製日期僅填寫「97年」，工程契約書之訂約日期為「97年10月6日」，工程決算書之編製日期為「97年11月」，而工程結算驗收證明書則有「填發日期」分別為「97年11月25日」及「97年11月26日」二張。仁愛鄉公所並於97年12月3日以同年11月26日填發之工程結算驗收證明書向水保局南投分局請款462萬9,200元(水保局南投分局於同年12月15日如數撥款)，復於98年1月7日以97年11月25日填發之工程結算驗收證明書支付廠商工程款461萬7,923元。
- (四)再查，本案工程訂約後(履約期限僅20日曆天)自應儘速送請機關用印，而工程預算書係招標之依據，其用印日期更應在訂約之前，卻查無該二份文件另有機關用印紀錄。另依仁愛鄉公所97年11月初之補簽說明，本案工程係採代收代付款方式辦理，而工程結算驗收證明書乃係工程決算之依據，本應僅有一份，該公所卻於97年11月25日及26日連續二日，分別填發驗收日期(分別為11月25日及11月26日)及結算總價(分別為461萬7,923元及462萬9,200元)不同之工程結算驗收證明書，並分別據以請款及付款，致造成工程款差額1萬1,277元(詢據該公所稱，該款項應尚留存於專戶內)。
- (五)綜上，仁愛鄉公所文書用印管制鬆散，行政作業草率，致本案工程預算書及工程契約書編製訂約日期竟在機關用印日前，誠屬可議；該公所復填發2份正式結算文件，造成工程款差額，均有重大違失。

綜上所述，南投縣仁愛鄉公所辦理「東眼山溪防砂壩下游砂包護岸緊急處理工程等 9 件」緊急搶險工程，未於風災過後之上班日即簽辦招標，卻擇定例假日辦理招標、開標、決標作業，以規避會辦及監辦單位監督，並俟工程完竣後始補辦相關紙上作業程序，揆其辦理過程疑點重重，簽文虛偽造假，直視政府採購法於無物；且驗收作業草率，驗收紀錄及竣工圖說多有不符，其中已施作完成遭沖毀之砂包袋未依工程契約要求廠商負擔損失或損害賠償，未施作之空砂包袋亦無清點及點交紀錄，均仍按契約數量予以驗收計價，有圖利廠商之嫌；復填發 2 份正式結算文件，造成工程款差額，更見文書用印管制鬆散，行政作業草率。以上均核有重大違失。爰依監察法第 24 條提案糾正，移送行政院轉飭所屬確實檢討改善見復。

提案委員：包宗和