

調 查 報 告

壹、案由：桃機公司工程處前處長林文楨、前工程師吳俊宗，於104年間承辦第二航廈擴建工程案向業者索賄，案經臺灣桃園地方法院依貪污治罪條例，判處林文楨有期徒刑10年、吳俊宗5年2月。林、吳2人於該公司任職多年，卻利用職務之便，對經辦之公共工程，洩漏採購標案內容予特定廠商，並收受回扣。究其始末經過及所涉弊案內容為何？該2人如何利用職務機會收受不法所得？未來應如何防範？桃機公司現行採購作業流程，有無應行檢討改善之處？均有調查瞭解之必要案。

貳、調查意見：

本案係桃園國際機場股份有限公司(下稱桃機公司)工程處前處長林文楨(下稱林文楨)、前工程師吳俊宗(下稱吳俊宗)，於民國(下同)104年間承辦第二航廈擴建工程案向業者索賄，案經臺灣桃園地方法院(下稱桃園地院)依貪污治罪條例，於111年4月12日判處林文楨有期徒刑10年、吳俊宗5年2月。林文楨、吳俊宗2人於該公司任職多年，卻利用職務之便，對經辦之公共工程，洩漏採購標案內容予特定廠商，並收受回扣。究其始末經過及所涉弊案內容為何？該2人如何利用職務機會收受不法所得？未來應如何防範？桃機公司現行採購作業流程，有無應行檢討改善之處？均有調查瞭解之必要，爰立案調查。

桃園地檢署於108年12月10日偵查終結將林文楨、吳俊宗兩人起訴後，桃機公司於109年1月6日召開專案考核會議，將林文楨核予二大過處分，並以桃機公司109年1月9日桃機人密字第1091600018號函不經預告終止勞動

契約，另將吳俊宗核予二大過處分(吳俊宗於專案考核會議召開前自行辭職，109年1月6日生效，故僅就懲處額度作成決議，專案考核部分未審議)。

全案經調閱交通部、行政院公共工程委員會(下稱工程會)、桃園地院等機關卷證資料，並於111年8月1日詢問交通部及桃機公司等機關業務主管人員，業調查竣事，臚列調查意見如下：

- 一、桃機公司於99年11月1日成立，係交通部獨資經營之國營事業，辦理工程採購適用政府採購法規定，桃機公司人員辦理採購作業屬於刑法依法令從事於公共事務，具有法定職務權限之公務員，詎該公司工程處前處長林文楨、工程師吳俊宗竟利用辦理採購業務具有執行及監督之權力，屢次於經辦之採購業務中收取回扣、賄賂，或洩漏應保守秘密之採購招標文件予投標廠商，未能奉公守法，違背採購人員倫理，所為實有不該，桃機公司雖已追究林文楨、吳俊宗之行政責任並解除勞動契約，惟相關人員所涉工程採購案件弊端，凸顯桃機公司採購招標及履約管理問題積弊已久，負有檢查、督導權責之交通部竟一無所悉，監督不力，破壞民眾對交通部及桃機公司執行職務公正性之信賴，且弊案經新聞媒體與民眾長期關注航廈漏水等工程品質問題連結，嚴重扼傷政府機關形象，**顯有怠失**：

- (一)依據國際機場園區發展條例第4條、國營事業管理法第3條第1項第1款及國營國際機場園區股份有限公司設置條例(下稱設置條例)第2條第2項等規定，本於企業化精神經營國際機場園區，並以促進國際機場園區與航空城共榮發展及提升國家競爭力為目的，交通部於99年11月1日將民用航空局桃園國際航空站(下稱航空站)改制為桃機公司，為該部獨資

經營之國營事業。復按前揭發展條例第24條規定：「主管機關應派員檢查機場公司各項設施及作業，並督導其業務，機場公司不得規避、妨礙或拒絕；如有缺失，應命機場公司限期改善。」交通部對於桃機公司負有業務檢查、督導之責。次按政府採購法(下稱採購法)第3條規定：「政府機關、公立學校、公營事業(以下簡稱機關)辦理採購，依本法之規定；本法未規定者，適用其他法律之規定。」是以，公營事業之桃機公司屬採購法第3條規定之機關，其辦理工程採購，除其他法律另有排除適用之規定者外，應依採購法規定辦理。

(二)再按設置條例第10條、第11條及第13條規定(除航空站時期留用公務人員)，桃機公司副總經理以下從業人員，其進用及管理，依桃機公司人事規章及契約辦理，不適用公務員有關法令之規定。惟桃機公司從業人員對於工程採購有執行及監督之權力，須依採購法之規定辦理採購作業，屬於依法令從事於公共事務，具有法定職務權限之公務員(參見桃園地院108年度矚訴字第8號判決)。查林文楨於102年11月4日進入桃機公司工程處擔任副處長一職，後於104年11月16日升任工程處處長，其職務內容負責機場各項新建工程規劃、施工事項，對於各項新建工程具有規劃及決策之權力。吳俊宗則於101年間進入桃機公司工程處擔任助理工程師，於105年間升任工程師；其等對於工程採購均有執行及監督之權力，自應遵守採購法相關規定，並善盡奉公守法、廉潔自持之責任。

(三)惟查，林文楨與吳俊宗利用職務權限，竟起貪念，對於經辦之公共工程收取回扣，林文楨更有多次洩漏相關資料文書予廠商，造成不公平競爭等情事，

其等所為經桃園地檢署於108年12月12日偵查終結，並經桃園地院於111年4月12日以108年度矚訴字第8號判決在案，分述如下：

1、第二航廈擴建工程第1次契約變更案：

- (1) 桃機公司於104年11月間辦理二航擴建案公開招標，由新亞公司與益鼎工程股份有限公司(下稱益鼎公司)共同得標，預算金額為17億9,400萬元，決標金額為16億8,500萬元，該案於104年12月7日開工施作。
- (2) 嗣因二航擴建案前置作業調查疏失，於105年間進行管路遷移作業中發現抵觸現有地下室梁柱，新亞公司遂於105年3月22日暫停施工並報請第1次變更設計，以解決上開問題。新亞公司及益鼎公司於105年5月3日及同年月12日與桃機公司間就二航擴建第1次契約變更設計之工程項目、工程款仍未議定，桃機公司即要求新亞公司於105年5月24日全面復工；新亞公司及益鼎公司先於105年6月5日函請該工程之監造台灣世曦工程顧問股份有限公司(下稱世曦公司)協助儘速完成變更設計相關事宜(變更設計圖、數量計算書、工程預算書等)外，並轉陳桃機公司依契約規定召開先行施作指示與契約變更程序之協調會議(協調項目含估驗付款及完成契約變更之期限)。
- (3) 惟迄105年9月29日，第1次變更設計工程價格仍未議定，新亞公司再次函請桃機公司儘速召開先行施作項目「估驗付款及契約變更辦理期限」協商會議。林文楨見經辦公用工程有利可圖之機會，利用職務上對於二航擴建第1次變更設計案之工程估驗計價及工期延展有核決權

限，指示吳俊宗負責作為收取新亞公司回扣之窗口，林文楨與廠商達成協議後，吳俊宗遂於105年11月3日工程處內部簽核中，簽請同意新亞公司先以契約第5條第1項第2款第5目之規定辦理估驗計價程序，並經林文楨同意發文，吳俊宗在於同年月29日桃機公司內部簽呈中，簽請同意第1次變更設計預算2億4,763萬4,594元，並依據契約第5條第1項第2款第5目之規定辦理估驗計價，亦經林文楨同意核章，第1次變更設計案後於同年12月19日議價成功，桃機公司以2億1,250萬5,434元決標予新亞公司。

- (4) 林文楨、吳俊宗兩人共同基於經辦公用工程收取回扣之犯意聯絡，總計二航擴建案第1次變更設計案預計交付的600萬元回扣金中，彭欽章前後共交付吳俊宗290萬元，其中吳俊宗分得110萬元，林文楨分得180萬元，餘款310萬元尚未交付。

2、臺灣桃園國際機場第三航站區土方及基礎工程案（下稱第一標案）：

- (1) 昌吉營造股份有限公司（下稱昌吉公司）係峯典公司百分之百轉投資之子公司，昌吉公司曾參與106年間之「臺灣桃園國際機場第三航站區土方及基礎工程」案之投標。
- (2) 桃機公司於106年1月4日辦理該案公開閱覽，預算金額為38億8,560萬1,351元，後於同年3月22日辦理公開招標，預算金額改為38億489萬9,383元，係採異質最有利標（評分及格最低標）之方式決標。
- (3) 昌吉公司為爭取該標案，峯典公司董事長特助王根泰遂於106年2月20日邀約林文楨至桃園市

○○區○○街000號之桃園金沙酒店A05包廂商談第一標案之招標內容；復於第一標案於106年3月22日招標公告時，再次邀約林文楨至上開金沙酒店商談給予昌吉公司投標之協助。

- (4) 昌吉公司之業務經理簡瑞文為訂定投標價格之參考，於106年3月13日前某日，向林文楨請求提供第一標案之預算書。向不知情之第一標案之承辦人張琢揚索取應保密之第一標案預算書後，隨即於同年月13日將該預算書交與簡瑞文，作為訂定投標價格之參考。嗣後因桃機公司之第一標案所提供之領標文件，僅提供PDF檔之設計圖說，簡瑞文考量製作投標文件所需時間，如取得CAD檔（工程專用圖檔）可直接以軟體操作計算，加速後續估算成本業務，即於106年3月24日下午5時10分許，以電話聯繫林文楨。林文楨於同日某時許，在桃機公司將已燒錄於光碟之第一標案CAD檔交付簡瑞文。惟該案開標時，最終由中華工程股份有限公司以34億7,960萬元得標，昌吉公司則因評選未達及格分數(80分)，而無法參與價格標。

3、107至108年桃園國際機場道面維護工程(開口契約)案：

- (1) 於107年1月間，桃機公司之道面維護案預算為1億9,931萬8,005元，原於107年2月23日開標，後因「無廠商投標或未達法定開標家數」而流標，該案經再次公告預定於107年3月28日開標。旺誠營造有限公司(下稱旺誠公司)之實際負責人張清鏗因欲投標道面維護案，透過郭信良聯繫富暘工程有限公司(下稱富暘公司)實際負責人梁永聰，梁永聰與張清鏗協議旺誠公司

得標後，將土方、跑道、怪手等工項交由富暘公司處理，梁永聰為協助旺誠公司得標，請求林文楨提供有利於得標之資訊。

- (2) 林文楨於開標前之107年3月26日上午9時13分許，以電話詢問該案承辦人周正祥探詢投標廠商家數、底價等事宜，並指示複印**道面維護案之預算書(含各工程細項之單價)**資料，周正祥遂依指示交付該標案之預算總表、詳細價目表之影本與林文楨。嗣林文楨同日下午2時46分許，再與梁永聰會面討論考量該標案屬於桃機公司每年例行性工程，有前例投標結果可供參考，林文楨再於同日下午4時10分許，以電話聯絡周正祥詢問桃機公司以往辦理道面維護工程案招標之標比，周正祥則於107年3月27日上午11時5分許，以電話通知林文楨已將標比文書資料以LINE傳送，俟林文楨於同日上午11時23分許將上開周正祥**提供應予保密之道面維護案之歷年標比文書之照片傳送與梁永聰**，另於107年3月27日下午3時5分前不詳時間，將周正祥提供之道面維護案預算總表及詳細價目表等資料洩漏與梁永聰，藉以提供旺誠公司進行備標文件之參考。嗣該案於107年3月28日決標，僅有旺誠公司參標，並由該公司以1億5,000萬元得標，決標金額與底價金額比高達95.78%。
- (3) 嗣旺誠公司得標後，富暘公司因僅承攬旺誠公司分包之「既有PC道面移除及近運堆置處理」等工項，承攬工程僅有393萬3,300元，梁永聰知悉道面維護案契約並未有板塊軋碎工項，若道面維護案以契約變更、追加板塊軋碎工項，由旺誠公司承攬後，富暘公司即可承作該工

項，梁永聰為增加富暘公司之獲利，遂基於對公務員不違背職務之行為行求、期約賄賂之犯意，於107年4月2日至同年月3日間之某時，向林文楨提議將土石方堆置區之板塊編列「水泥混凝土塊破碎處理塊(粒徑10cm以下)」之預算，直接以契約變更之方式併入原道面維護案中，之後該工項即可由富暘公司承做，梁永聰並向林文楨表示：「有拿到水泥塊軋碎工項又有賺到錢的話，會給你吃紅」等語，林文楨即回覆「謝謝」等語，雙方乃達成對於公務員不違背職務之行為期約賄賂之合意。林文楨預期將有賄賂可取，並基於上述對其職務上之行為，期約賄賂之犯意，即於107年4月2日至同年月3日間之某時詢問過往負責承辦道面維護案之工程師李明聰，道面維護案是否將軋碎工項列入，如將該工項直接交由維護標廠商即旺誠公司施作之處理方式，經李明聰告知須就道面維護案辦理契約變更追加，始能合法由旺誠公司直接施作。梁永聰則另於於107年4月2日至同年月9日間與旺誠公司協議，將上開契約變更增加之工程均交由富暘公司承攬。其後，林文楨即於107年4月9日透過李明聰，指示道面維護案之承辦人林曾瑞著手進行道面維護案之第1次契約變更設計事宜，林曾瑞獲悉林文楨指示辦理道面維護案之契約變更後，認道面維護案契約本約尚未開工，即欲辦理契約變更，契約變更部分並無即時性，遂擱置辦理；林文楨因久未獲道面維護案辦理契約變更之相關資訊，遂於107年6月12日指示李明聰催促林曾瑞辦理道面維護案契約變更，林曾瑞獲悉林文楨再次

催促辦理契約變更後，方著手辦理契約變更，於107年7月26日辦理道面維護案土石暫置區板塊破碎會勘，並於同年月31日召開道面維護案第1次變更設計檢討會議，並由林文楨擔任主持人，該次會議以「本次變更係屬配合近期道面破損急劇嚴重，翻修後產生大量支板塊堆置於土石暫置區需破碎處理利用，屬工地現況不可預見之情形，非可歸責於設計單位及施工廠商」為由，決議依據政府採購法第22條第1項第6款「在原招標目的範圍內，因未能預見之情形，必須追加契約以外之工程，如另行招標，確有產生重大不便及技術或經濟上困難之虞，非洽原訂約廠商辦理，不能達契約之目的，且未逾原主契約金額50%者。」，將「水泥混凝土塊破碎處理(粒徑10cm以下)」工項以契約變更之方式併入道面維護案，洽原承攬廠商即旺誠公司辦理限制性招標。

- (4) 桃機公司於107年9月14日辦理道面維護案第1次契約變更限制性招標，由林文楨主持議價會議，議價結果由旺誠公司以底價2,803萬元得標，旺誠公司遂於同月25日將該工程全數以契約金額2,427萬6,000元發包予富暘公司施作。

4、桃園國際機場G4加油站新建工程案：

- (1) 桃機公司前於108年1月29日辦理該案公開招標，惟未有廠商投標而流標，嗣於同年3月28日再次辦理該案公開招標，預算金額為5,912萬212元。
- (2) 林文楨於108年3月間，在桃園機場某處，將G4加油站案設計廠商世曦公司提供與桃機公司作為核定底價使用而應秘密之招標文件即工程預

算書(含總表及詳細價目表)，向桃機公司助理工程師邱天智索取後再自行或透過他人交付與吳裕斌，即辰星營造有限公司(下稱辰星公司)負責人，吳裕斌並與吳進華協議雙方以辰星公司名義共同承攬G4加油站案，旋於同年4月2日開標時，僅有辰星公司參加投標，而開標主持人林文楨當場宣布辰星公司投標金額為5,877萬7,788元，底價金額為5,910萬元，由辰星公司得標而決標(決標價格與底價僅差32萬2,212元，決標價格與底價比高達99.45%)。

(四)據上幾起案件，涉及契約變更、洩密各有2件，其中1件涉及契約變更與洩密，可窺見桃機公司工程處辦理採購標案契約變更的過程中有未完成契約變更設計即指示先行施作、契約變更程序及期程較長、變更議價雙方無法合意等履約管理問題；桃機公司屬於採購法第3條規定之公營事業，辦理工程採購應依採購法之規定，縱然林文楨及吳俊宗對於工程採購均有執行及監督之權力，自應遵守採購法相關規定，並力求優化公共工程作業相關程序，其等不思從中檢討改善工作，反起貪念，所為實有不該。交通部係為桃機公司之主管機關，依據國際機場園區發展條例、採購稽核小組作業規則等相關規定，負有稽核監督其業務及採購作業之責，該部於本院詢問時即稱：桃機公司和其他國營事業相比仍較年輕，人員組成當初是以桃園航空站為主體成立，對外招考很多新進人員，新進人員的行政經驗，相較行政機關人員較弱等語。從而該部對其稽核監督自應更為嚴謹周延，惟上開工程先行施作及契約變更作業等問題顯然存在已久，該部過往執行採購稽核竟皆無發現上開採購招標及履約管理問

題(詳調查意見二)，未能預為防範，業務督導實有不周，難卸其責。

(五)綜上，桃機公司於99年11月1日成立，係交通部獨資經營之國營事業，辦理工程採購適用政府採購法規定，桃機公司人員辦理採購作業屬於刑法依法令從事於公共事務，具有法定職務權限之公務員，詎該公司工程處前處長林文楨、工程師吳俊宗竟利用辦理採購業務具有執行及監督之權力，屢次於經辦之採購業務中收取回扣、賄賂，或洩漏應保守秘密之採購招標文件予投標廠商，未能奉公守法，違背採購人員倫理，所為實有不該，桃機公司雖已追究林員、吳員之行政責任並解除勞動契約，惟相關人員所涉工程採購案件弊端，凸顯桃機公司採購招標及履約管理問題積弊已久，負有檢查、督導權責之交通部竟一無所悉，監督不力，破壞民眾對交通部及桃機公司執行職務公正性之信賴，且弊案經新聞媒體與民眾長期關注航廈漏水等工程品質問題連結，嚴重扼傷政府機關形象，顯有怠失。

二、交通部辦理桃機公司工程採購稽核監督，未能落實採購各階段之稽核監督重點事項，迄至旨揭事件發生後，經檢視工程處前處長林文楨任職期間46件工程採購案，始發現長期存在「先行施作占契約變更案件比率過高，占比為93.8%」、「契約變更程序及核決層級並未一致」、「先行施作階段未會辦採購監辦等單位」等履約階段問題，顯見外部監督功能不彰，亦不符採購稽核監督之意旨，難辭疏失之咎：

(一)依據國際機場園區發展條例第24條規定：「主管機關應派員檢查機場公司各項設施及作業，並督導其業務，機場公司不得規避、妨礙或拒絕；如有缺失，應命機場公司限期改善。」復依採購稽核小組作業

規則第2條第1項規定：「採購稽核小組（下稱稽核小組）得就機關辦理採購之書面、資訊網路或其他有關之資訊、資料，辦理稽核監督。」及第3條規定：「稽核小組發現機關辦理採購有重大異常情形者，得經召集人指定稽核委員組成專案小組，對機關進行稽核監督。主管機關或設立機關發現機關辦理採購有重大異常情形者，亦得經召集人為前項之指定。前二項以外情形，稽核小組得隨時辦理稽核監督。稽核小組進行稽核監督時，得不預先通知機關。」及第7條：「稽核小組就採購各階段之稽核監督重點事項如下：一、招標階段：……。二、開標、審標及決標階段：……。三、訂約及履約階段：（一）訂約作業。（二）保險作業。（三）履約管理。（四）查驗作業。（五）契約變更。（六）違約或發生事故處理。（七）付款作業。四、驗收階段：（一）交貨、完工、竣工及初驗作業。（二）驗收作業。（三）違約處理。（四）付款作業。五、使用階段：……。六、其他：（一）作業程序、進度、品質、效率及專業程度。（二）爭議處理。……」是以，交通部對於桃機公司採購作業負有稽核監督之責，採購稽核監督重點事項包括招標階段、開標、審標及決標階段、訂約及履約階段、驗收及使用階段等事項。

- (二)查旨揭事件發生後，交通部林前部長指派祁常務次長率該部重大工程督導會報、航政司、政風處及民用航空局等單位，於108年8月20日、8月23日、8月30日及9月20日至桃機公司召開專案研商會議，通盤檢視林文楨自103年2月至108年8月15日調離工程處處長職務之日止，擔任主管期間所有經營工程案建執行情形，並就標案之招、決標、履約階段及工程品質查核紀錄逐一檢視及檢討，總計46件工程

採購案件；經檢視發現其中6件在招、決標階段有缺失，其缺失為「招標文件註明廠商不得異議」、「未依『機關提報巨額採購使用情形及效益分析作業規定』第2條規定辦理」、「招標設計圖與施工規範有異」、「尚有政府採購錯誤行為態樣一、(九)所列情形」、「更正公告皆載明提供電子領標，但於投標須知刪除電子投標方式送達等事項」、「投標須知第83點所載行政院公共工程委員會中央採購稽核小組傳真資訊錯誤；評選須知第四、評選標準與評選項目不一致」等情形。至於履約階段，則計有16件辦理契約變更，10件屬開口型契約實作計價且無新增工項，其餘20件無契約變更情事，有辦理契約變更之採購案占46件工程採購案之比率為34.8%，而工程竣工前尚未完成契約變更者計3件，其中2件已補正行政程序，餘1件即第二航廈擴建工程案尚未完成，刻正加速進行契約變更程序。審諸該16件有辦理契約變更之工程採購案，核有履約管理問題如下說明：

1、部分工程採購案有契約變更期程較長之情形：

辦理契約變更期程逾6個月者計有6案，有個案甚至需耗時335日始完成契約變更行政程序。且其中第二航廈擴建工程案第2次契約變更係於105年10月19日初審，至桃機公司108年9月提出檢討報告時尚未完成契約變更，惟該次契約變更迄至108年10月3日方完成契約變更作業，據該公司扣除其中6日等天數，核計完成變更作業總計耗時772日。

2、部分個案議價難以合意：

因工期及預算未能達成共識，以第二航廈擴建工程案為例，除第1次契約變更已於105年12月

19日完成議價外，第2次契約變更已歷經4次議價不成、第3次變更設計亦已3次議價不成，第4次契約變更迄未辦理議價程序。

3、先行施作案件占契約變更案件之比例過高，占比為93.8%：

有辦理契約變更之16件採購案，其中於契約變更程序辦理完成前即由廠商先行施作案件(下稱先行施作案件)計15件，先行施作比率為93.8%。

4、契約變更簽核程序及核決層級視個案或承辦人不同而有不同之作法：

以第二航廈擴建工程案為例，第1次契約變更於自主控管審核會議(即例會初審會議)審核契約變更之合理性及必要性後，該次會議紀錄雖於會後簽文內敘明契約變更及先行施作之必要性及急迫性，且經簽核程序由總經理核定；然而，第2、3及4次契約變更程序，同屬例會初審會議性質之會議紀錄，會後之簽文內容簡略，且其簽核程序，第2、3次契約變更由副總經理核定，第4次契約變更則由工程處處長林文楨核定，可見契約變更之工務程序及核決層級並未一致。

5、先行施作自主控管審核程序未會辦採購監辦相關單位：

按「工程契約變更前先行施作作業程序書」之規定，桃機公司工程處於自行控管作業期間，應針對先行施作工項進行審核，核准變更後，始通知廠商進場施作，惟工程處多半僅透過會議方式審核契約變更之必要性及合理性後，即同意廠商先行施工，且與會者為桃機公司工程處、設計監造單位、施工廠商或需求單位，監辦單位並未

與會，事後相關簽呈亦未會辦桃機公司會計處、政風處、法律事務處及秘書處等單位，致相關單位無法即時協助工程處確認契約變更之合理性及必要性。

(三)復查前揭46件採購案，交通部曾就其中16件辦理稽核監督，經查6件有缺失(詳下表)，其缺失情形核與上開檢視結果並無二致，皆屬於招、決標階段之缺失；進一步檢視，其中9件先行施作案件，據採購稽核紀錄日期顯示，交通部稽核編號第6、8、21及46案時，該等案件皆已進行第1次契約變更初審，其中編號第8案於103年9月17日交通部稽核時，該案已於103年1月21日、4月9日及8月8日進行第1、第2及第3次契約變更初審，惟桃機公司工務處迄至同年6月4日、8月28日始簽請第1、2次契約變更核定事宜¹，斯時契約變更作業辦理時程已達135天及142天²，工務行政作業顯有疑義，其後統計該3次契約變更作業完成所花費時間分別為316天、197天及228天，至竣工仍未完成第3次契約變更程序。另編號第1案，該部於105年3月稽核時，該案雖尚無契約變更情事，惟查後續5次契約變更作業，第1次及第2次變更設計追加高達2億4,700萬餘元、1億586萬餘元，桃機公司曾向該部提報修正計畫修正金額，經統計其契約變更作業完成時程各為253天、772天、632天、324天、114天，至竣工仍未完成第2、3、4、5次契約變更之程序。據上可知，桃機公司辦理先行施作案件未能充分掌握契約變更作業整體辦理期程，顯已成為工務常態，並不

¹ 編號第8案於104年4月7日完成第1次契約變更，總共花費316天；於104年1月8日完成第2次契約變更，總共花費197天。

² 依據萬年曆計算作業天數。

符契約變更相關規定之意旨，且易生履約爭議。而交通部辦理採購稽核監督時，顯然並未落實採購各階段之稽核監督重點事項，長期輕忽履約階段及作業程序等事項之重要性，已悖離採購稽核監督目的，核有疏失。

編號	工程標案名稱	決標日期	採購稽核紀錄日期	第1次契變初審日期	第1次契變核定日期	缺失情形
1	第二航廈擴建工程	104.11.27	105.03	105.05.18	105.11.29	無缺失
2	新二機棚廠前機坪新建工程	107.10.17	107.11	-	-	無缺失
6	土石方暫置場所新建及管理工程	107.02.22	107.07	107.04.11	107.10.09	招標文件註明廠商不得異議。
8	道整計畫-場面土建施工第一標工程	103.01.02	103.09.17	103.01.21	103.06.04	未依「機關提報巨額採購使用情形及效益分析作業規定」第2條規定
10	103年度跑滑道版底灌漿工程	103.01.03	103.05.21	-	-	招標設計圖與施工規範有異。
13	103年度機場道面零星維護工程	103.05.06	103.01	-	-	無缺失
21	道整計畫-場面土建施工第二標(北跑道及連接滑行道)工程	103.12.26	104.06	104.01.06	104.12.14	無缺失
24	道整計畫-場面土建施工第三標(北場WC以西滑行道)工程	104.12.16	105.01	105.01.18	106.02.21	無缺失
32	106至107年度道面維護工程(開口契約)	106.03.09	106.04	-	-	無缺失
33	道整計畫-場面土建施工第七標(NC滑行道銜接N5、N6交口)工程	106.03.28	106.01	106.04.09	106.10.26	尚有政府採購錯誤行為態樣一、(九)所列情形。
34	機場空側設施全面強化工程	106.09.01	107.01	108.02.18	-	無缺失
36	機場第三航站區資訊通訊系統工程	106.11.03	107.04	-	-	更正公告皆載明提供電子領標，但於投標須知刪除電子投標方式送達等事項。
39	臺灣桃園國際機場第三航站區旅客空橋(含預冷式機艙空調、400Hz地面電源裝置)	107.02.14	107.03	-	-	投標須知第83點所載行政院公共工程委員會中央採購稽核小組傳真資訊錯誤；評選須知第四、評選標

編號	工程標案名稱	決標日期	採購稽核紀錄日期	第1次契變初審日期	第1次契變核定日期	缺失情形
	系統工程					準與評選項目不一致。
43	108至109年度桃園國際機場道面維護工程(開口契約)	108.04.02	108.06	-	-	無缺失
44	南側共同管道新建工程	108.05.30	108.08.21	109.04.17	-	無缺失
46	臺灣桃園國際機場第三航站區機坪、滑行道及機坪設施工程	108.07.24	106.11	106.05.19	-	審查委員會委員名單之簽辦過程及執行程序尚有缺失。

資料來源：交通部，本院彙整。

(四)綜上，交通部辦理桃機公司工程採購稽核監督，未能落實採購各階段之稽核監督重點事項，迄至旨揭事件發生後，經檢視工程處前處長林文楨任職期間46件工程採購案，始發現長期存在「先行施作占契約變更案件比率過高，占比為93.8%」、「契約變更程序及核決層級並未一致」、「先行施作階段未會辦採購監辦等單位」等履約階段問題，顯見外部監督功能不彰，亦不符採購稽核監督之意旨，難辭疏失之咎。

三、桃機公司參考工程會契約範本，訂定其工程採購契約範本，惟履約管理條款並未載明「請求廠商先行施作」之相關程序及辦理期限，另早年參考前國道新建工程局作法訂定之「工程契約變更前先行施作作業程序書」，係屬特殊狀況下採用之作業程序，內容簡略，並非適用於通案性之先行施作案件，**衍生實際作法因人而異，不利契約變更作業合法合理性**，雖無重大採購不實等情事，確有採購行政管理之失，殊值檢討：

(一)有關機關辦理工程採購契約變更及請求廠商先行施

作等事項，工程會108年7月25日「工程採購契約範本」第20條第1款：「機關於必要時得於契約所約定之範圍內通知廠商變更契約(含新增項目)，廠商於接獲通知後，除雙方另有協議外，應於30日內向機關提出契約標的、價金、履約期限、付款期程或其他契約內容須變更之相關文件。契約價金之變更，其底價依採購法第46條第1項之規定。契約原有項目，因機關要求契約變更，如變更之部分，其價格或施工條件改變，得就該等變更之部分另行議價。新增工作中如包括原有契約項目，經廠商舉證依原單價施作顯失公平者，亦同。」、第3款：「機關於接受廠商所提出須變更之事項前即請求廠商先行施作或供應，應先與廠商書面合意估驗付款及契約變更之期限；涉及議價者，並於__個月(由機關於招標時載明；未載明者，為3個月)內辦理議價程序(應先確認符合限制性招標議價之規定)；其後未依合意之期限辦理或僅部分辦理者，廠商因此增加之必要費用及合理利潤，由機關負擔。」³及第9款：「契約之變更，非經機關及廠商雙方合意，作成書面紀錄，並簽名或蓋章者，無效。」，以及第5條第1款2目之5：「經雙方書面確定之契約變更，其新增項目或數量尚未經議價程序議定單價者，得依機關核定此一項目之預算單價，以__%(由機關於招標時載明，未載明者，為80%)估驗計價給付估驗款。」定有明文，以供機關辦理工程採購契約變更

³ 104年1月7日修正工程採購契約範本第20條第3款：「機關於接受廠商所提出須變更之事項前即請求廠商先行施作或供應，應先與廠商書面合意估驗付款及完成契約變更之期限。(略)」107年7月24日修正工程採購契約範本第20條第3款：「機關於接受廠商所提出須變更之事項前即請求廠商先行施作或供應，應先與廠商書面合意估驗付款及契約變更之期限；涉及議價者，並於__個月(由機關於招標時載明；未載明者，為3個月)內辦理議價程序(應先確認符合限制性招標議價之規定)；(略)」

之參考。

- (二)查桃機公司參考工程會契約範本，訂定其工程採購契約範本，有關履約管理條款，契約變更主要為第20條之規定，其中與先行施作有關之條款為第20條之第1款、第3款及第9款，以及第5條第1款2目之7，惟該契約範本第20條內容並無「請求廠商先行施作」相關作業程序(含議價次數及議價未合)及辦理期限。另桃機公司早年參考交通部前國道新建工程局(下稱國工局)訂定之「工程契約變更前先行施作作業程序書」，係屬於特殊狀況下始採用之作業程序，包括具立即危險性及影響施工等狀況，其是否適用於通案性之先行施作案件，不無疑義，交通部重大工程督導會報於108年8月20日研商會議中即指出在案，且據桃機公司貪瀆弊案再防貪報告亦指出「因基於營運需求，常有先行施作之急迫性及必要性，惟先行施作案件屬契約變更之例外情形，宜有明確之適用前提，該公司原版之『工程契約變更前先行施作作業程序書』尚乏明確之適用指引及限制要件，應予檢討。」等語，是以有關「請求廠商先行施作」部分，桃機公司前揭契約規定及相關作業流程，有欠周延，允應檢討改善。
- (三)復查，旨揭46件採購案件，有3件竣工尚未完成契約變更程序，依採購法施行細則第92條第1項規定，機關應依契約項目、數量確認是否竣工，未完成契約變更似難確認，並與前揭作業程序書載明工程竣工前完成契約變更程序之內容不符。再者，有辦理契約變更16件中，有15件於契約變更程序辦理完成前即由廠商先行施作，且總計28次契約變更，即有22次契約變更作業之時間大於100日，甚且長達772日；作業期程過長之理由，據交通部函復或因契約

變更議價雙方無法合意，以致無法決標，或因未能充分掌握契約變更作業辦理時程，致契約變更作業整體辦理期程過長，影響契約變更作業整體辦理期程等語。該部於本院詢問時亦坦承：「契約變更時效冗長的原因，其一是行政程序掌握不佳，另一是和廠商議價不成，甚至有高達5、6次議價的狀況，原有合約處理機制無法因應這種狀況，之後參考其他單位作法及外部律師意見，以逕為決標方式改善。」、「承辦人員應該掌握辦理的時程，過去作法是主辦單位掌握的不夠」等語。可見桃機公司辦理契約變更相關作業程序容有草率及不盡合理之處。

(四)據桃機公司貪瀆弊案再防貪報告指出，旨揭46件工程採購案件，主要缺失源自於契約變更程序。另據交通部研商會議指出，公路總局及高速公路局針對工程管理及相關流程皆已訂定完善程序及規定，惟桃機公司前揭作業程序竟持續沿用，未思檢討改善，實有怠失。此外，詢據工程會建議略以，1.就「請求廠商先行施作」之部分，增訂「應先與廠商書面合意估驗付款及契約變更之期限」之相關作業程序及辦理期限，以免後續契約變更作業程序遲延致生履約爭議。2.增訂契約變更個案是否符合「採購契約變更或加減價核准監辦備查規定一覽表」(下稱一覽表)內容之檢核程序，以免要求廠商先行施作後，始發現不符一覽表所列契約變更之要件。3.增訂核准監辦備查及權責分工事項，以提醒機關辦理相關作業並落實權責分工。4.增訂契約變更作業之合理作業日數，以免發生履約爭議。桃機公司應予一併檢討改善，俾補闕漏。

(五)綜上，桃機公司參考工程會契約範本，訂定其工程採購契約範本，惟履約管理條款並未載明「請

求廠商先行施作」之相關程序及辦理期限，另早年參考前國道新建工程局作法訂定之「工程契約變更前先行施作作業程序書」，係屬特殊狀況下採用之作業程序，內容簡略，並非適用於通案性之先行施作案件，**衍生實際作法因人而異，不利契約變更作業合法合理性**，雖無重大採購不實等情事，確有採購行政管理之失，殊值檢討。

四、桃機公司成立後新進(副總經理以下)從業人員雖不適用公務員廉政倫理規範，惟從業人員遇廠商飲宴應酬、餽贈財物及請託關說情形，仍應比照公務員廉政倫理規範建立明確制度，避免再度發生本案從業人員收受廠商餽贈財物，敗壞廉潔法紀情事；另桃機公司原有規劃辦理採購教育訓練課程及廉政法治宣導機制，顯然仍未能深化人員法治觀念及採購人員倫理準則和專業知能，復未能發掘可能之弊端，防堵與破除各項弊端發生之可能性，預先消彌問題於無形，難認課程符合人員需求並可保護不再誤觸法網，均待檢討改進：

(一)緣桃機公司於99年11月1日成立，該公司副總經理以下從業人員，除設置條例第11條⁴及第13條⁵規定(規

⁴ 國營國際機場園區股份有限公司設置條例第11條第1項：「交通部民用航空局及所屬改制機場公司之航空站(以下簡稱原機關)於該公司成立之日隨同業務移撥之現職人員，除具有公務人員任用資格者，得由交通部依其個人意願協助安置轉調其他機關(構)外，均轉調機場公司。但於該公司成立之日起七個月內自願退休、資遣或離職者，最高加發七個月慰助金。自成立之日起，每延後一個月減發一個月之慰助金，遞減至期滿為止。」

⁵ 國營國際機場園區股份有限公司設置條例第13條：「原機關現有編制內依公務人員任用法律任用之公務人員，於機場公司成立之日隨同業務轉調該公司繼續任用，仍具公務人員身分者，其任用、俸給、陞遷、保障、考績、服務、獎懲、保險、退休、資遣及撫卹等事項，仍依原適用之公務員有關法令規定，並得依改制前原適用之航空站組織法規，於首長以外之職務範圍內，依規定辦理陞遷及銓敘審定。但不能依原適用之公務員有關法令辦理之事項，由行政院會同考試院另定辦法行之。(第1項)前項人員在本條例施行之日起五年內，得選擇改依第十條第一項人事規章之規定，不適用原公務員有關法令之規定，並不得再變更。(第2項)」

範之對象係交通部民用航空局及所屬改制機場公司航空站時期留用公務人員)之人員以及人力資源處、會計處、政風處處長外⁶，其他從業人員之進用及管理，依桃機公司人事規章及契約辦理，不適用公務員有關法令之規定。復據108年8月20日「研商檢視桃園國際機場第二航廈擴建工程等標案情形」第1次會議紀錄，交通部政風處於會議中指出：「雖然桃園機場公司從業人員的身分並非公務員，但依照刑法第10條第2項後段，仍屬於依照政府採購法辦理公共事務的授權公務員。一般業界所習慣的紅包或回扣文化，通常在法律上是以刑法背信罪來看，但若是身分轉變成授權公務員，只要收受廠商紅包或回扣等不正當利益，就是以貪污治罪條例論處。」，先予敘明。

(二)查公務員廉政倫理規範第2點：「二、本規範用詞，定義如下：(一)公務員：指適用公務員服務法之人員」，桃機公司從業人員並非公務員服務法適用對象，即無公務員廉政倫理規範適用，惟桃機公司為政府獨資經營國營公司，編列龐大預算辦理桃園區開發、營運及管理等事項，易生利害關係者飲宴應酬、受贈財物及請託關說等廉政風險情事，且據「桃園國際機場股份有限公司貪瀆弊案再防貪報告」指出略以，經檢視本案貪瀆案情，涉案林文楨、吳俊宗等人與廠商交往互動逾越合宜界線，且處理工務未循正常管道，又未落實廉政倫理事件登錄程序，誠屬貪瀆弊案發生之主要因素，且前揭貪瀆行為，深究原因，係該公司同仁欠缺公務員廉政倫理

⁶ 桃機公司人力資源處、會計處、政風處處長之核派應經交通部同意，尚非為純勞工性質。

規範、利益迴避、保密及依法裁處等法制概念所致等語；桃機公司實有必要比照公務員廉政倫理規範建立明確制度，並強化宣導及落實違反人員之懲處。

(三)另查桃機公司為提升採購作業品質及履約管理能力，過往均於年末針對隔年度之採購教育訓練規劃一系列訓練課程，例如該公司於107年度針對基礎課程辦理10場次訓練，108年度更針對已有採購法基礎之同仁擬定進階課程計7場次，另針對承辦工程採購案件為大宗之工程處及維護處同仁，再加開案例式或主題式之訓練課程計3場次(已辦理完成)，藉由具體案例並參考桃機公司曾發生之採購或履約爭議項目，尤其是工程採購主辦同仁易犯或不易察覺之行政違失，據以設計課程內容以符合同仁之需求。且據交通部表示，桃機公司就新進人員每2年辦理1次採購基礎班機場專班，在職人員則係每年度訂有採購專業訓練計畫。

(四)惟據108年8月20日「研商檢視桃園國際機場第二航廈擴建工程等標案情形」第1次會議紀錄，交通部重大工程督導會報於會議中指出：「依據歷次工程查核的結果發現，桃機公司同仁設計審查的能力應再加強，對於監造也無法強而有力的管理，且對於工務行政不甚瞭解，對於工程契約與技術勞務契約內容經常不清楚，建議桃機公司應加強改善。」以及108年8月30日前揭會議第3次會議紀錄，交通部政風處於會議中指出：「桃園機場公司近年辦理工程標案規模與數量，經與該部其他工程專責機關比較後，其存在工程人力比例偏低且專業與經驗不足現象，以致較容易發生工務程序未完備之狀況」。由此可見，桃機公司對於採購教育訓練及行政作業

程序，相關課程或教育訓練顯然不符人員需求，未能提升人員採購倫理、專業及相關知能。

(五)再者，工程處前處長林文楨、前工程師吳俊宗二人，雖曾先後於103年8月18日、104年6月10日、104年7月22日等，參加該公司辦理之廉政法治教育訓練；且桃機公司自107年起建立「第三航站區廉政平臺」機制，邀請檢廉機關定期召開聯繫會議，針對可能發生之弊端或廉政風險，研擬相應之防貪措施與作為。顯見桃機公司過往防貪措施與作為，尚無法深化人員法治觀念及廉潔意識，亦未能發掘可能之弊端，防堵與破除各項弊端發生之可能性。

(六)綜上，桃機公司成立後新進(副總經理以下)從業人員雖不適用公務員廉政倫理規範，惟從業人員遇廠商飲宴應酬、餽贈財物及請託關說情形，仍應比照公務員廉政倫理規範建立明確制度，避免再度發生本案從業人員收受廠商餽贈財物，敗壞廉潔法紀情事；另桃機公司原有規劃辦理採購教育訓練課程及廉政法治宣導機制，顯然仍未能深化人員法治觀念及採購人員倫理準則和專業知能，復未能發掘可能之弊端，防堵與破除各項弊端發生之可能性，預先消彌問題於無形，難認課程符合人員需求並可保護不再誤觸法網，均待檢討改進。

五、基於國家公務員之官箴及紀律整體性考量，各部會國營事業用人之標準實不宜差異過大，目前有關規定及作法是有失衡之處，非無檢討之餘地，究其是否適用公務員有關法令的標準，宜請行政院會同考試院通盤研議各部會之差異檢討酌予改善為是：

(一)據國營事業管理法第31條第1項規定：「國營事業人員之進用，除特殊技術及重要管理人員外，應以公開甄試方法行之。」及第33條規定：「國營事業人

員之進用、考核、退休、撫卹、資遣及其他人事管理事項，除法律另有規定外，由國營事業主管機關擬訂辦法，報請行政院核定。」

(二)經查，公營事業機構人員身分定性相關規定彙整如下表：

序號	法規名稱	相關條文	備註
1	公營大眾捷運股份有限公司設置管理條例	第9條 (第1項)捷運公司董事長、監察人及代表公股之董事，具公務員身分；總經理及其餘董事，得不具公務員身分。 (第2項)捷運公司副總經理以下之從業人員，除第12條規定外，依公司人事規章辦理，不適用公務員有關法令之規定。	
2	中華郵政股份有限公司設置條例	第10條 (第1項)本公司受有薪給之董事長、總經理、監察人及代表公股之董事，應有公務員服務法之適用。 (第2項)本公司副總經理以下之從業人員，除第11條及第12條規定外，依本公司人事規章辦理，不適用公務人員有關法令之規定。	
3	中央銀行所屬事業機構人事管理辦法	第3條 本辦法所稱兩廠人員，指下列各款人員： 一、派用人員：兩廠依本辦法及其他相關法令派用之分類職位人員，為公務員兼具勞工身分。 二、僱用人員：兩廠僱用之評價職位人員，為純勞工身分。	依國營事業管理法第33條規定訂定
4	金融監督管理委員會所屬中央存款保險股份有限公司人員進用辦法	第3條第2項 存保公司職位列等第五職等以上者為公務員兼具勞工身分之職員，職位列等第四職等以下者為純勞工身分之工員。	依國營事業管理法第33條規定訂定
5	財政部所屬生產事業機構人員進用辦法	第3條第2項 各機構人員身分屬性如下： 一、菸酒公司人員：依臺灣菸酒股份有限公司條例第11條第1項規定轉調該公司仍適用公務人員有關法令規定之人員，為公務員兼具勞工身	依國營事業管理法第33條規定訂定

		<p>分，其餘人員為純勞工身分。</p> <p>二、本部印刷廠人員：職務列等第三職等至第十一職等人員為公務員兼具勞工身分，評價職位人員為純勞工身分。</p>	
6	財政部所屬金融保險事業機構人員進用辦法	<p>第3條第2項</p> <p>各機構職位列等第五職等以上者為公務員兼具勞工身分之職員，職位列等第四職等以下者為純勞工身分之工員。</p>	依國營事業管理法第33條規定訂定
7	經濟部所屬事業機構人員進用辦法	<p>第5條</p> <p>(第1項)各機構人員，依職級分為監、師、員。但各機構組織規程另有規定者，從其規定。</p> <p>(第2項)前項監、師，指經派用為分類職位第六職等以上之人員，稱為派用人員；員，指僱用為分類職位第五職等以下及評價職位之人員，稱為僱用人員。</p> <p>(第3項)各機構約聘(僱)擔任相當分類職位第六職等以上者為約聘人員，相當分類職位第五職等以下及評價職位者為約僱人員。</p> <p>(第4項)各機構派用人員及約聘人員為公務員兼具勞工身分；僱用人員及約僱人員為純勞工身分。</p>	依國營事業管理法第33條規定訂定
8	國營國際機場園區股份有限公司設置條例	<p>第10條第1項</p> <p>機場公司副總經理以下之從業人員，除第11條及第13條規定外，其進用及管理，依機場公司人事規章及契約辦理，不適用公務員有關法令之規定。</p>	
9	國營港務股份有限公司設置條例	<p>第11條第1項</p> <p>港務公司副總經理以下之從業人員，除第12條及第14條規定外，其進用及管理，依港務公司人事規章及契約辦理，不適用公務員有關法令之規定。</p>	
10	國營臺灣鐵路股份有限公司設置條例	<p>第12條第1項</p> <p>臺鐵公司副總經理以下之從業人員，除第13條及第15條規定外，其進用及管理悉依臺鐵公司人事規章及契約辦理，不適用公務員有關法令之規定。</p>	本條例尚未生效
11	臺灣菸酒股份有限公司條例	<p>第10條</p> <p>(第1項)本公司董事長、監察人及代表公股之董事具公務人員身分；總經理及其餘董事，得不具公務人員身分。</p> <p>(第2項)本公司副總經理以下之從業人員，除第11</p>	

	條及第12條規定外，依本公司人事規章辦理，不適用公務人員有關法令之規定。	
--	--------------------------------------	--

(三)由上開表列內容可知，公營事業機構人員身分適用公務員有關法令規定之情形不一，其中由交通部督導之事業機構，僅有副總經理(含)以上人員適用公務員有關法令之規定，明顯不同於其他部會所屬公營事業單位。揆諸該部國營事業單位立法歷程之說明，固其有靈活運用人力，提升企業經營自主權等考量；茲以政府機關考量政策或業務屬性，國營事業之用人標準各有不同，惟基於國家公務員之官箴及紀律整體性考量，實不宜差異過大，避免其服務於同一屬性機關，卻有法律適用之不同，目前相關規定及作法是有失衡之處，非無檢討之餘地，究國營事業人員是否適用公務員有關法令的標準，宜請行政院會同考試院通盤研酌檢討。

參、處理辦法：

- 一、調查意見一、二，提案糾正交通部。
- 二、調查意見三，提案糾正桃園國際機場股份有限公司。
- 三、調查意見四，函請交通部督促桃園國際機場股份有限公司確實檢討改進見復。
- 四、調查意見五，函請行政院會同考試院研處。
- 五、檢附派查函及相關附件，送請交通及採購委員會處理。

調查委員：葉宜津

林郁容

王麗珍

中 華 民 國 1 1 1 年 1 0 月 日