

調查報告

壹、案由：據審計部函報，該部抽查屏東縣麟洛鄉公所辦理「107-屏東縣麟洛鄉火車站周邊人本環境與景觀改善工程」及「107-屏東縣麟洛鄉行政中心周邊人本環境與景觀改善工程」2案採購情形疑涉不法等情案。

貳、調查意見：

一、公所辦理系爭2採購案，其技術服務案決標後，得標廠商僅10天即提送預算書圖，公所於設計公司提送預算書圖當日即核章完成並簽辦發包作業，除顯未覈實審查外，亦未依規定提送補助機關審議；行政中心案於未取得工程所需用地前即行發包，最終肇致工程取消施作；工程案之投標廠商疑涉圍標，然公所竟未發現有異常情事；部分工項預算單價偏高，公所亦稱係設計公司專業評估編列合理價格，在在顯示公所違反政府採購法等相關法令規定，顯有不當。

(一)按原營建署一百零六至一百零九年提升道路品質計畫(內政部)補助執行要點第7點第2款第2目規定：「……辦理項目如含人行環境建置，其預算書、圖須經本署設計審議通過後始能辦理工程發包……」。行政院公共工程委員會(下稱工程會)95年9月25日工程企字第09500342190號函說明二：「為避免得標廠商於履約期間因機關尚未取得工程所需用地，致工程進度延宕或無法進行，各機關辦理公共工程招標前，應先確定施工用地已取得」。政府採購法第46條第1項規定：「機關辦理採購，……底價應依圖說、規範、契約並考量成本、市場行情及政府機關決

標資料逐項編列……。」採購人員倫理準則第7條第17款規定：「採購人員不得有下列行為：意圖為私人不正利益而高估預算、底價或應付契約價金，或為不當之規劃、設計、招標、審標、決標、履約管理或驗收。」

(二)查，公所辦理系爭2採購案，其技術服務案均於107年11月30日決標，得標廠商於107年12月10日提送預算書圖，公所(承辦人)當日即核章並簽辦工程發包作業，隔天(同年11日)公告招標，截止投標日為同年11月21日，開標日及決標日為同年11月22日。技術服務得標廠商僅10天即提送預算書圖，本有品質錯漏之憂，而公所竟於1天內「審查」完畢並簽辦工程發包作業，顯未盡覈實審查之責；而開標日及決標日為截止投標日的隔天，亦為時任鄉長任期屆滿之前一工作日。且公所亦未依規定將預算書圖提送補助機關原營建署審議即行發包。據公所復稱，由於系爭2採購案為107年度原營建署補助案件，時任機關首長考量交接在即，且避免年度預算因未執行致補助款遭撤銷，得標之設計公司提送預算書圖後，公所並未辦理初審作業，行政採購作業過於急迫，未完成圖說審查即辦理工程發包，並於新舊首長交接(107年12月25日)前完成工程簽約。

(三)經查，行政中心案施工用地涉及公所後方之屏安醫院，公所當時經徵詢屏安醫院初步同意，且本案提報期程短暫，為爭取補助機關匡列預算，發展地方建設，故先行提報。原營建署於107年9月19日辦理評選審查會議，核定系爭2採購案之工程及補助經費，會中審查委員即曾對行政中心案提出審查意見：「道路尚未開闢，用地是否已徵收，請釐清」，設計單位意見回覆：「徵收辦理中」。嗣後因屏安醫院

僅願有條件配合，故遲未能取得土地使用同意書。迄108年5、6月間，公所新任建設課課長發現圖說尚未送原營建署核定，爰變更基地位置，由原位於公所行政中心區與屏安醫院間之空地與道路預定地，變更地點至公所行政中心區與圖書館間，再次送原營建署審議，營建署於108年10月22日召開規劃設計審議會議，行政中心案之審議決議：「……本案內容與原核定範圍不符，應先報署修正計畫，設計部分建議改變原規劃構想內容，但因已發包，建議要與原規劃公司溝通其權利義務，避免發生合約糾紛。並於11月底重新設計送縣府審議後報署審查」，惟公所未依該決議於108年11月底重新設計再報原營建署審查，直至109年7月20日函送行政中心案之修正計畫書(地點亦再變更為麟洛火車站北側)請縣府審查，縣府於109年7月27日函請原營建署同意該修正計畫書，該署於109年7月30日函復縣府略以：「經查貴府提送旨揭案件修正計畫書施作範圍，位於麟洛火車站北側，與原計畫核定麟洛鄉公所名稱及位置不符，仍請貴府督導麟洛鄉公所就原核定計畫範圍規劃設計。」其後，原營建署於109年8月14日召開109年度「提升道路品質計畫」第3次執行進度會議，針對行政中心案之會議決議：「本案請公所自行評估是否撤案或改為規劃設計案，若需續辦則請儘速將預算書圖送審，並加速趕辦後續作業。」公所於109年8月14日函報縣府略以，行政中心案原施作範圍大部分均為私人土地，經公所協調未果，無法取得地主無償提供地上權使用同意書，本案原核定計畫範圍工程現況無法執行。縣府爰於同年月26日函轉原營建署，該署於同年月31日函復縣府略以，請縣府督導公所依109年8月14日會議紀錄

，自行評估是否撤案或改為規劃設計案。公所爰於109年9月14日函報縣府及原營建署，行政中心案業已委託專業廠商辦理設計及監造案並發生契約權責，為降低後續履約爭議，建請本案改為規劃設計案(即撤銷工程案)。原營建署於同年月24日函復同意行政中心案申請計畫類型由設計及工程類，變更為規劃設計類。至此，公所未依工程會之函釋，先取得工程用地之土地使用同意書即行發包，雖幾經變更工程基地施作範圍，公所亦未依原營建署之歷次審議意見辦理，最終未審議通過，肇致工程取消施作，公所作業之草率甚明。

- (四)據審計部資料顯示，行政中心案工程招標之投標廠商之一「沁琳公司」係108年6月28日臺灣屏東地方法院刑事判決所載之圍、陪標廠商，復經統計該公司於107年至109年間，頻繁於屏東縣20多個公所投標卻甚少得標，且其投標金額均接近底價，卻未調整報價力求得標，顯無競標意圖；另一投標廠商園甲公司與沁琳公司之押標金票據均由台灣新光銀行屏東分行開具，押標金票據編號分別為391767、391770，而火車站案之園甲公司押標金票據係由台灣新光銀行屏東分行開具(押標金票據編號391768)，繳納之押標金票據與前案僅間隔1號。詢據公所卻函復稱「未於書面發現投標廠商有押標金票據連號或明顯不為競價等圍標、陪標之異常情事」。按工程會「政府採購錯誤行為態樣」已函頒多年，公所卻未發現有異常情事，實有可議之處。
- (五)另據審計部資料顯示，原營建署辦理審查火車站案預算書圖時，審查委員認為部分工項預算單價編列有高估情事；行政中心案之設計預算書列載，其側溝單價亦有預算編列偏高情事；又火車站案之混凝

土、鋼筋及彎紮、AC鋪面等工項契約單價，較工程會107年至108年價格資料庫載列屏東縣同品項之決標均價高出23.13%至565.92%……等。詢據公所卻稱「有關預算單價編列部分，經檢視預算書，當時單價係由設計單位依其專業評估編列，且旨揭2工程案皆採最低標決標，業已透過市場競價機制客觀決定其合理價格」云云，更益證公所未覈實審查設計公司預算書圖之失。

(六)綜上，公所辦理系爭2採購案，其技術服務案決標後，得標廠商僅10天即提送預算書圖，公所於設計公司提送預算書圖當日即核章完成並簽辦發包作業，除顯未覈實審查外，亦未依規定提送補助機關審議；行政中心案於未取得工程所需用地前即行發包，最終肇致工程取消施作；工程案之投標廠商疑涉圍標，然公所竟未發現有異常情事；部分工項預算單價偏高，公所亦稱係設計公司專業評估編列合理價格，在在顯示公所違反政府採購法等相關法令規定，顯有不當。

二、國土署(原營建署)辦理系爭行政中心案之補助案件審議時，未將土地使用同意書列為補助審核之要件之一，終致本案工程無法辦理。補助案件審議會會議，專家著重於實質之專業審查，然該署如能於行政審查時篩選有無取得土地使用同意書等，先行把關，將不致造成本案撤案之後果，撤案不僅浪費公帑，亦無法達成原工程計畫之預期效益，難謂允當。

(一)查公所辦理行政中心案，原營建署於107年9月19日辦理「提升道路品質計畫」一般競爭型補助計畫評選審查會議，核定系爭2採購案之工程及補助經費，會中審查委員雖對該案曾提出審查意見：「道路尚

未開闢，用地是否已徵收，請釐清」，設計單位回覆：「徵收辦理中」。其後公所於107年10月至12月間分別辦理委託技術服務案之招標、決標、簽約，對於案關基地範圍之私人土地，始終未能取得使用同意書，其預算書圖亦未經原營建署之設計審議，即辦理工程案發包，終致工程無法進行而撤案。

(二)據國土署函稱：依「內政部營建署一百零六至一百零九年提升道路品質計畫(內政部)補助執行要點」第8點規定，該署雖得視受補助案件執行情形採取調整、刪減、取消或追繳補助款等行政處置，惟針對「預算書圖未經該署設計審議通過即逕行辦理發包」之程序，並無直接之罰則；而針對未符合前開要點第7點第2款第2目設計審議程序之案件，倘發現受補助單位未及依規辦理，該署係採取程序導正與經費控管之行政手段，透過暫緩撥付補助款，促使受補助單位完成程序補正。透過撥款控管機制，受補助單位必須在符合規範並修正書圖後，始得請領補助經費。

(三)國土署稱，提升道路品質計畫補助案件多涉及既有道路改善且權屬複雜，申請補助單位應本於職權對提案範圍之開發可行性做初步評估。本案提案時，公所已先行與地方機構溝通，當時屏安醫院表達願意提供其位於行政中心周邊之土地，並計畫結合都市計畫道路預定地，作為鄉民活動、通行、洽公與就醫停車之綠地空間。該署預審原則係依據申請補助及評選作業要點，綜合評估個案之改善必要性、政策符合性(如人本環境建設)及預期效益作為依據，旨在篩選符合提升道路品質政策導向之案件。而受補助機關身為採購契約當事人，負有依約履行及籌措財源之義務，若因其程序瑕疵且未依該署要

求改善，導致補助款經該署依規定調整或刪減，其預算差額應由地方政府自籌補足，不影響原採購契約廠商之權益，故不致產生採購爭議；該署為強化事前預防機制，已積極落實管考與設計審查節點，明確要求工程案件須完成設計審核後始得辦理招標，並持續優化管考系統追蹤流程，若未依規定上傳審核通過文件者，將限制其後續請款作業，以確保行政程序之完整性。

(四) 國土署於本院詢問會議時亦稱，該署每次審查大概有上百個案件，相關作業規定係需地方政府確認用地無問題再提案，故地方政府之計畫書均承諾用地沒有問題。該署實質審查時只看計畫書的記載。如清查所有私有土地，其土地持分非常複雜，提案當時取得所有土地所有人同意書亦屬困難，通常地方政府判定可以做，設計部分則於後續與地主再妥協。該署基於鼓勵公所的立場，用外部委員投票來核定，目前確實未規定一定須取得土地同意書。

(五) 經查，國土署已針對本案提出檢討改善策進作為，包括：「於國土署計畫相關會議強化宣導並明確要求補助案件必須於完成設計審核後，始得辦理後續招標作業，落實『先審後標』原則。」、「嚴格執行程序補正機制，受補助機關如未依規完成設計審核，將限制其請款作業，直至程序完備」、「要求受補助機關於提案時，應先行對開發可行性（含土地權屬）進行初步評定，以降低後續執行風險」、「針對因土地等不可抗力因素無法施作工程之案件，依實務執行情形核實調整補助範圍至已完成之成果，落實預算控管效益」、「明確規範受補助機關如未依規改善致補助款遭刪減時，預算差額應由該機關自籌補足」、「邀集專家學者落實書圖審議，針對顯不

合理單價要求修正，確保預算覈實支用」、「將各單位過往執行成效與程序遵循情形，列為爾後案件審核之重要參考指標」等，作為後續精進方向。

(六)綜上，國土署(原營建署)辦理系爭行政中心案之補助案件審議時，未將土地使用同意書列為補助審核之要件之一，終致本案工程無法辦理。補助案件審議會會議，專家著重於實質之專業審查，然該署如能於行政審查時篩選有無取得土地使用同意書等，先行把關，將不致造成本案撤案之後果，撤案不僅浪費公帑，亦無法達成原工程計畫之預期效益，國土署雖已提出上述檢討改善策進作為，惟仍屬事後之補救措施，如能事先進行基本要件之行政審查，將有事半功倍之效。

三、部分鄉鎮市公所未置專責政風人員，其兼辦政風業務人員辦理之業務並未涉及主要之貪瀆不法防肅業務，形同全國政府機關廉政網絡之罅隙，然於現行法令規定下，受制於機關編制員額、地方機關首長支持等因素，無法全面設置專責政風機構人員，廉政署應即積極檢討相關措施、匡補闕疑，建置更完整綿密之政風網絡，俾全面打造廉能政府。

(一)按各機關政風機構設置標準第10條規定，各鄉(鎮、市)公所、直轄市山地原住民區公所轄區人口二萬五千人以上者，設政風室；其轄區人口未滿二萬五千人者，得設政風室或置政風員。又依地方行政機關組織準則第20條規定，鄉(鎮、市)公所、山地原住民區公所內部單位設課、室，人口未滿五千人者，不得超過六課、室；人口在五千人以上，未滿一萬人者，不得超過七課、室；人口在一萬人以上，未滿三萬人者，不得超過八課、室。政風機構人員

設置管理條例（下稱本條例）第5條規定略以，各機關未置專責政風人員者，政風業務由上級機關政風機構委託各該機關就本機關內遴薦適當人員，循政風系統指派兼任或兼辦。另按廉政署「兼辦政風業務人員聯繫注意事項」第3點規定，主管機關政風機構得陳報機關首長核可，請所屬各機關遴選品德端正、具服務熱忱及操守廉潔之人員擔任兼辦政風業務人員，並以機關名義發布兼辦令函。

- (二)查目前屏東縣轄內計33個鄉鎮市，其中15個鄉鎮市公所設有政風機構，18個鄉公所未設政風機構，而該18鄉公所，現均置有兼辦政風業務人員。系爭2採購案之主辦機關麟洛鄉公所即未置專責政風人員，僅置兼辦政風業務人員（現為該公所人事管理員兼辦）。
- (三)經查，依本條例施行細則第12條規定，兼辦政風業務人員辦理業務包含公務員廉政倫理事件相關處置、機關公務機密維護及安全維護之配合、公職人員財產申報法及公職人員利益衝突迴避法之宣導與諮詢、廉政宣導及其他委託辦理之政風事項，並未涉及法規與防弊措施之擬定、貪瀆與不法等事項之處理，其角色偏重於行政協調、資料彙整、通報聯繫及廉政宣導等輔助性工作，與專責政風人員之法定職掌及權責範圍仍有區別。
- (四)由上可知，兼辦政風人員之業務並未涉及主要之貪瀆不法防肅業務，以系爭2採購案為例，採購過程均未會辦該兼辦政風人員，如此重要之防貪肅貪業務，竟無人把關，放任機關承辦人員及主管違反政府採購法令規定及規範。
- (五)據廉政署函查復本院稱，因鄉(鎮、市)公所屬地方自治團體機關，且業務範疇涉及民眾權益甚鉅，廉

政署歷來均認應設政風機構，惟現行政風機構之設置取決於機關規模、編制預算員額、內部單位組設數之限制、業務屬性、廉政風險以及地方機關首長是否支持等因素，故人口數已達設置標準者應設置政風機構，若未達設置標準人口數者，則視情況採彈性設置。未來將視內政部是否修正地方行政機關組織準則之課室數規定，積極爭取設置政風機構。該署亦將持續督導各縣市政府政風機構滾動式檢討執行情形，強化兼辦政風業務人員專業知能及指導輔導機制；並督促政風機構加強下列作為：

- 1、辦理預警、再防貪及專案稽核作為，強化風險辨識與預防機制。
- 2、推動「廉陽專案－鄉鎮市長廉能法治教育」。
- 3、針對高風險或曾發生違失案件之公所，採動態追蹤方式辦理專案稽核及實地輔導，協助檢討制度缺失並建置相關作業規範。
- 4、持續結合中央制度性督導與地方精進措施，擴大預警及再防貪機制運用，逐步提升整體廉政治理效能。
- 5、落實貪瀆不法案件之事中查察及行政肅貪作為，強化廉政風險評估及防制因應作為，以即時掌握機關風險人員及風險事件，提升整體廉政風險預警與應變效能。

(六)惟以現實面而言，修正法令規定、爭取設置政風機構，坦言之其期待值確然不高；然廉政署之因應措施，包括「預警作為」、「專案稽核、清查」、「採購研習」、「教育訓練及宣導」……等，其收效雖有待觀察，基於一分耕耘一分收穫，仍冀望相關防貪防弊觀念能深植每位公務人員心中。

(七)綜上，部分鄉鎮市公所未置專責政風人員，其兼辦

政風業務人員辦理之業務並未涉及主要之貪瀆不法防肅業務，形同全國政府機關廉政網絡之罅隙，然於現行法令規定下，受制於機關編制員額、地方機關首長支持等因素，無法全面設置專責政風機構人員，廉政署應即積極檢討相關措施、匡補闕疑，建置更完整綿密之政風網絡，俾全面打造廉能政府。

參、處理辦法：

- 一、調查意見一，函請屏東縣政府轉飭屏東縣麟洛鄉公所確實檢討改進見復。另有關該鄉長疑涉不法情事，將俟司法機關偵查終結後，再行處理。
- 二、調查意見二，函請內政部國土管理署檢討改進見復。
- 三、調查意見三，密函請法務部廉政署檢討改進見復。
- 四、調查意見四，函請法務部廉政署檢討改進見復。
- 五、調查意見一至四，函復審計部。
- 六、調查意見一、二、四，經委員會討論通過後公布。
- 七、調查意見三，因涉及司法機關偵辦中案件，不公布。
- 八、檢附派查函及相關附件，送請內政及族群委員會、司法及獄政委員會聯席會議處理。

調查委員：

中 華 民 國 1 1 5 年 6 月 日