

南投縣國姓鄉公所開口契約廉政防貪指引

壹、前言

「開口契約」係指在履約期間內，數量不確定，並以一定金額為上限之採購，視實際需要隨時通知廠商履約之契約，以契約中所列履約標的項目及單價，依完成履約實際供應之項目及數量給付契約價金。而開口契約具有執行彈性，視機關之實際需要，以派工單通知廠商施作或供應，發包時以「各項單價」及其「預估需求數量」，其價金之給付採實作實算方式估驗計價，並於達到約定總金額（預算金額）或合約期間屆滿時即結束之契約。

本所自 112 年起陸續擬定本所「清潔隊各型清潔車輛及機具維修保養勞務採購」、「小型工程」及修正「災害搶險搶修及土石流防災重機待命進駐工程」等開口契約案，惟仍有發生廠商執行機具不符而扣款等情，爰本次彙整近年司法實務判決之違失案例，研析經常發生之不法態樣，提出相應之預防策略，供執行業務之同仁參考，提升廉政風險辨識能力，強化正確法律觀念，避免相同違失一再發生，期許優化管理作業程序，鍵入防弊透明導向措施，使同仁有所依循，得以良善執行職務，增進人民對於政府施政之信賴。

貳、違失案例分析及探討

一、偽變造施工、機具照片，報請書面驗收，詐領工程款項共計 4 案：

（一）案情概述：

1. 甲為○○企業社之實際負責人，承攬 A 機關道路綠美化維護工程（開口契約）工程，明知必須製作成果報告及施工照片始能申請辦理估驗計價，關於行道樹及花木澆水之成果照片，甲使用電腦小畫家程式，接續將先前施工成果照片竄改日期製作為新的施工成果照片，而為不實登載，並打點承辦公務員乙，逕放水渠提出申請辦理

估驗計價之書面資料，以不實假照片或相同照片重覆使用詐領款項等犯行足以生損害於 A 市政府工務局辦理估驗審核之正確性。嗣甲依行使業務登載不實文書罪判處有期徒刑 1 年 6 月、乙依主管事務圖利罪判處 7 年(臺南地方法院 107 年訴字第 824 號刑事判決)。

2. 丙意圖不法之所有，基於詐欺取財及行使業務登載不實文書之犯意，提供○○工程行所承包 B 市道路樹木修剪清運照片，以它地號之抓斗車照片，佯做本案「清運前空車照片」、「車輛進行中裝載中照片」重複申領，溢領 1 萬 2000 元之工程款。嗣丙依行使業務登載不實文書罪判處拘役 40 日，緩刑 2 年(臺灣臺中地方法院刑事簡易判決 112 年度簡字第 1814 號)。
3. 丁承攬河川局年度搶修工程開口契約，卻以詐欺取財及行使業務上登載不實文書之犯意，承租型號為「PC300」或「PC310」之 300 型挖土機後，在其機身偽貼「PC410」字樣貼紙，冒充為 400 型挖土機載運至搶險工程工地進行施作，並向第○河川局申報 400 型挖土機租用時數及費用，共計虛偽申報租用 400 型挖土機 400 小時，第○河川局承辦給付工程款之公務員，因而陷於錯誤，共詐得 22 萬 3380 元價差，嗣丁依詐欺罪判處有期徒刑 6 月(臺灣南投地方法院 99 年易字第 404 號刑事宣示筆錄)。
4. 戊以○○公司得標 C 機關「101 年度號誌檢修工程」開口契約採購案後，明知部分施作地點，因 C 機關尚未核發道路挖掘許可證、未核撥號誌控制器外箱等原因，實際上並未施作，仍意圖獲取不法利益，於公文書上登載不實資料，發函報請竣工查驗。嗣 C 機關派員抽樣查驗上開工程之部分施作地點後，戊再登載不實之施工數量向 C 機關申請估驗計價，使機關該採購案承辦及會計人員於不知情之情況下，審核通過前揭工程估驗計價款項，

致生損害於 C 機關監管工程及核發工程款之正確性。嗣後法院判決戊犯使登載不實業務文書及詐欺取財等罪，處有期徒刑 3 月，緩刑 2 年。(臺北地方法院 105 年度審簡字第 213 號刑事判決)

(二) 風險評估:

1. **人員久任，勾串廠商虛偽估價:**人員長期執掌特定業務未落實職期輪調制度，容易造成人員與業者過從甚密，進而影響公權力行使之正確性。
2. **便宜行事逾越裁量範圍:**承辦人員對於圖利與便民所涉及的法律構成要件認識不足，以為不違法協助廠商就沒事，因而誤觸法網。
3. **廠商業者輕法心態:**廠商業者認為工程施作時間間隔久，就沒人比對照片，貪婪僥倖。
4. **未能落實督導查核:**維護保養工作委外後，若未再適時派員至現場督導查核，恐無法落實監督機制，衍生浮報、溢報等情。

(三) 預防策略:

1. **落實人員職期輪調:**避免同一人員長期久任與廠商過於熟稔，礙於人情或利誘，衍生不法情事，應落實相關職期輪調或轄區更替之防弊制度。
2. **積極辦理督導查核:**機關人員就其辦理維護保養業務相關案件，平時即應定期或不定期至現地督導查驗，除能即時掌握現地狀況，亦能產生警示作用，督促廠商落實工程品質。
3. **完善監督機制，定期抽查驗:**機關應有定期、不定期內控自主稽核機制，相關單位，如主計、政風單位會同對於機關風險業務，以發掘違反作業程序之異常案件，嚇阻僥倖或便宜行事之情形發生。
4. **加強教育訓練:**定期舉辦公務員廉政教育訓練，彙整各項

違失及非法案例，供同仁執行職務參考，強化法律知識及專業職能，慎防相同違失再次發生。

(四) 相關法令：

1. 貪污治罪條例第 6 條第 1 項第 4 款：對於主管或監督之事務圖利罪。
2. 刑法第 213 條：公文書不實登載罪，公務員明知為不實之事項，而登載於職務上所掌之公文書，足以生損害於公眾或他人者。
3. 刑法第 215 條：業務上文書登載不實罪，從事業務之人，明知為不實之事項，而登載於其業務上作成之文書，足以生損害於公眾或他人者。

二、未確實辦理現勘，超估計價：

(一) 案情概述：

公所工務科承辦人甲，負責所監督之工程，遇有開口契約道路修補案件，僅於查(通)報單上簽擬預定執行情形，且在已開出之派工單上未記載日期。派工前也未至現場勘查，除不知承包商工程進度外，也常發生派工地錯誤，導致部分工區重複查報；另甲明知工程契約估驗計價規定應符合「施工進度進場」、「檢驗合格」並「不得超估」等要件後始能付款，仍核算不實之超估數量及價格予以 B 廠商。

(二) 風險評估：

1. 派工資訊不完全：派工單未填日期、地點、工作內容等施工必要資訊，通知廠商進場施作時間、履約期限、數量或施工報表內容未盡周延，導致機關就廠商是否依限動員、完工等情形不易勾稽核對。
2. 未落實監督責任：過度依賴監造廠商，派工後疏於至現場勘查或督導，無從發現廠商缺失，且未經現地勘查，易生浮報、溢報數量、金額等下列計價爭議。
3. 不同契約，工項重複：不同契約（如綠美化工程與路樹搶

災)、不同承商重複執行相同工作，缺乏統整出工指派機制。

4. **以舊品充當新品施作:**未確實查驗，廠商詐取不當利益據以舊品充當新品核銷計價。
5. **浮報工時:**半日以內即可完成之工作項目，申報全日據以溢領款項；或以小時、人力計價之工項未附簽到(退)表供審核出勤情形。
6. **同一機具重複計價:**同一機具報請多重工項，分別以不同車種(如水車、2.5T 卡車等)租金浮報款項。
7. **派工案件無標準作業程序:**機關內各承辦人處理派工案件無一定作業流程或審查標準不一。

(三)預防策略:

1. **派工前確認施工需求內容:**所需工時及人力、機具等，承辦人派工前機關與廠商需到現場會勘確認施作之項目及數量，不及赴現場會勘者，宜先以口頭、傳真或電子資料傳輸方式通知廠商，確認工作範圍，並填派工單，施工時並請廠商全程錄影或拍照 施工前中後之照片，完工後應至現場核對竣工之項目及數量。
2. **施工照片應清晰辨識之彩色照片:**寫明工程名稱、拍攝時間、拍攝地點、位置及必要之尺寸標示等內容說明。
3. **預先規劃:**開口契約執行計畫對於該年度所辦理之開口契約採購案，應預擬執行計畫進度表，避免集中於年度結束前倉促發包，導致設計有欠周詳。
4. **強化內、外部監督機制:**對於機關行政作為，應有相當之監督審核機制，定期或不定期辦理自主檢查或外部查核，協助機關發掘積弊沉痾，適時導正規管措施，予以改善管理現況。

(四)相關法令:

1. 政府採購法第 101 條第 1 項第 4 款 (應通知廠商並刊

登政府採購公報之違法、違約情形)。

2. 政府採購法施行細則第 92 條、99 條。
3. 刑法第 215 條 (業務上文書登載不實罪)。
4. 刑法第 216 條 (行使偽造變造或登載不實之文書罪)。
5. 刑法第 339 條 (普通詐欺罪)。

三、契約書未明訂技術服務費用計算方式：

(一) 案情概述：

甲顧問公司與 A 市府簽訂「工程委託設計監造技術服務」契約(開口技術服務契約)。期間，甲公司共執行 17 件工程之設計監造工作，A 市府均依各件工程建造費用級距核算服務費率，得出各件工程之服務費用後，再合併支應核銷總服務費用。惟甲公司請領第 4 次款項時，A 市府因應審計單位要求，改變計費方式，採以合併各件工程總建造費用，再依級距核算服務費率，計算總服務費用。雙方就價金給付方式，究係採前者「分案計價」1,790 萬 2,801 元，或是後者「併案計價」1,398 萬 7,881 元，有所爭執。案經甲公司向法院訴請 A 市府給付工程服務費，法院審理認定，相關契約條文並無敘明採分案計價或併案計價之文字；又該服務契約之本質為開口契約，其特性為甲公司須維持隨時可提供服務之狀態，一旦 A 市府提出請求，廠商即須提供服務，屬所謂重複債之關係。復依契約第 6 條約定，甲公司得分別請領各期款項，故契約服務費用之計算方式，應就各案分別計價，得出各件工程之服務費用後，再合併總計服務費用；且機關前、後年度內容相同契約皆採「分案計價」，A 市府於契約履行中突然改採併案計價，是對甲公司為差別對待，已違反公平合理原則。綜上見解，判決 A 市府應採原先分案計價方式，核算服務費。

(二) 風險評估：

技術服務費用計算方式不明確易生履約爭議：機關辦理委託技術服務採購案，雖依「機關委託技術服務廠商評選及計費辦法」採建造費用百分比法計算價金，惟未於契約書內訂明係依「個別案件分別計算服務費」或「累計各案合併計算服務費」，嗣後結算金額超過採購金額，徒生履約爭議之困擾。

(三) 預防策略：

契約書內明訂技術服務費用計算方式：建議參考行政院公共工程委員會「災後復建工程設計、監造技術服務開口契約範本」第 3 條文字內容略作修正，增加計價方式之選項，避免機關承辦人因契約認知差異，可能對廠商產生差別待遇，導致違反政府採購法第 6 條公平合理原則。

(四) 參考法令：

1. 政府採購法第 6 條：機關辦理採購，應以維護公共利益及公平合理為原則，對廠商不得為無正當理由之差別待遇。
2. 採購契約要項第 31 條：契約價金之給付，由機關載明於契約。
3. 行政院公共工程委員會「災後復建工程設計、監造技術服務開口契約範本」第 3 條，契約價金之給付。
4. 決算法第 25 條：審計機關審核決算時，如有修正之主張，應即通知原編造決算之機關限期答辯；逾期不答辯者，視為同意修正。

參、開口契約問答集彙整

一、開口契約驗收階段應注意事項為何？

- (一) 驗收前應辦理竣工查驗，由承攬廠商、監造單位（如無則免）、機關承辦人現場核對竣工之項目及數量，如有未完工之情形，不得辦理驗收程序。
- (二) 驗收主驗人員宜由正式人員擔任，以免因為專業能力或經驗不足，致驗收不符相關規定與契約之約定。
- (三) 驗收人員對於廠商提供之核銷文件，除核對數量外，並應審核數量之合理性。例如於山區施工現場，應合理推算道路縱深、寬度、回車空間，最多可同時擺設何種機型及數量之挖土機開挖、何種噸數及數量之砂石車候載運送挖方；怪手於不同地質施作1天8小時平均挖方量；砂石車來回工地現場至土方運棄地點之平均載運量等，綜合判斷施工日誌所記載之人員、施工機具、挖方、運方數量是否實在。
- (四) 廠商依照契約約定，施工時需拍照，結算時需檢附施工前、中、後之照片，而照片應能證明施工地點、時間（照片設定顯示日期、時間）、施工人員及機具數量。
- (五) 採購人員應依據政府採購法相關規定，辦理採購作業，於驗收查驗時，須逐一核對契約圖說，對於不符圖說約定之材料、尺寸、數量、強度等，應予拒絕，並限期廠商拆除、重做、退貨或換貨，確保工程品質。
- (六) 建議採分批驗收或分段查驗供驗收之用，得就該部分支付價金及起算保固期間，最後批次並得全面查驗，以避免浮報工項及數量之弊端發生。
- (七) 公務員於職務上所掌之文書應本於實情如實記載，以明責任。驗收過程及所生缺失，均須詳實記載於驗收紀錄表內，切勿便宜行事，避免觸犯公文書登載不實罪責。

二、機關承辦人如何落實開口契約履約期間督導機制？

工程類開口契約多為小型、零星之工項，機關雖然有委外監造，但承辦單位仍應派員加強至現場查核實際施工狀況，關心施工品質及核對施工數量，確保施工表報、施工照片之真實性，避免日後計價爭議，並維護工程品質；勞務類與財物類開口契約亦應落實查核機制，以不定期督導查核履約狀況是否確實，並留存相關照片及書面紀錄以作為日後驗收依據。

三、開口契約派工項目已固定，遇有與實際需求不符之情形：

只能指派類似工項給廠商（通常開口契約派工有急迫性，來不及做契約變更，例如移植樹木需要大台車，契約只有小車）。工程開口契約有其不同於專案契約之履約管理模式，建議業務單位得酌修該契約規定使符合實際執行有效方式。因此若實際遭遇不符開口契約項目，建議得採個案派工單納入新增項目及施工期間核准變更設計提議單後先行施工，後續再納入開口契約變更設計。惟實際履約執行仍請依政府採購法及各式開口契約訂定規定辦理。

四、開口契約執行上是否有其應注意之事項？

工程會「各地方政府災害搶修搶險開口契約執行情形缺失」中列舉如下：

1. 前置作業階段：

- (1) 未參考(或未見簽辦情形)前3年度辦理災害搶險及搶修工作之實際規模。
- (2) 未訂定注意事項。

2. 招標作業階段：

- (1) 招標文件未載明履約期間預估需求數量或採購上限之金額。
- (2) 搶修搶險之動員時效、期限或逾履約期限之罰則。

3. 履約階段：

- (1) 部分結算數量超出原契約數量甚多或該等情事未確實辦理契約變更。
- (2) 通知廠商進場施作時間、履約期限、履約數量或施工報表內容未盡周延致是否依限動員、完工或其相關結算情形, 不易勾稽核對。
- (3) 施工照片清楚標示施作地點、工項、日期及拍攝必要角度 (如車牌號碼、機具型號標示等), 並能看出施工前/中/後之差異。
- (4) 結算明細表、竣工圖說、施工前/中/後照片派工單、廠商待命通知及查核紀錄。
- (5) 注意是否有以較低單價之卡車運送物料, 卻以高單價之板車計價、相同機具或工人是否於同一時間在不同工區出現、欠缺工人出工仍給付工資、施工數量與派工數量不一致等情形。