

學甲區公所轄區道路工程經辦業務廉政防貪指引手冊

110年8月政風室

壹、前言：

數年前臺南地方法院檢察署之「路見不平查緝專案」，大力偵辦地方瀝青混凝土道路工程廠商偷工減料，並與材料試驗室勾結出具不實檢驗報告，糾舉出中小型道路工程最底層盤根糾結之問題，對於預謀違法偷工減料、作假舞弊的機關、施工廠商及檢驗單位，產生一定嚇阻之效。民眾及社會輿論長期詬病基層道路工程品質不佳，經媒體深度訪談及分析癥結問題，從工程的規劃設計、招標、施工、監造及材料供應、驗收等全程傳言，存有不正常的合謀關係，其中或有部分不肖廠商、民意代表、材料供應商、檢驗單位及公務員牽涉其中，手法不外乎圍標、綁標、搓圓仔湯、偷工減料、出假檢驗報告、驗收不實、暴力威脅等，因此如何有效作為，遏止發生弊端，是為確保公共品質之關鍵。

因為區公所為最基層機關，道路工程與轄區居民生活品質有密不可分的關係，尤因此本室特別選取此類工程經辦過程不法案例，予以深入討論發生原因及防治方法，以增進公益減輕民怨為目標，作為本所廉安專案-110年廉政防貪指引之主題。

貳、掉包道路驗收鑽心試體之貪瀆案例：

一、犯罪事實

櫻木係湘北區公所農建課技士，承辦錢坑道路鋪設工程(開口契約)採購案，晴子、流川係該所農建課約僱人員，擔任錢坑道路瀝青鋪設修補工程監工職務，大猩猩係上開採購案得標廠商造山王營造工程有限公司

實際負責人，雇用三井擔任經理、宮城為工地主任。某日，櫻木發現錢坑道路路面缺失，通知山王公司及流川赴該路段刨除舊有瀝青再重新加封，大猩猩知悉湘北區公所對於道路瀝青加鋪工程，多由主驗人事前指定鑽心取樣樁號，由廠商先行鑽挖，驗收當天直接量取厚度之驗收慣例，於是指示三井、宮城於部分路段未銑刨舊有損壞路面逕加鋪瀝青混凝土，或未依契約規定鋪設4至6公分、平均5公分厚度之瀝青混凝土，而僅加鋪厚度約3公分不等之瀝青混凝土，偷工減料賺取價差。

櫻木、晴子、流川知悉上開案情後卻向老闆大猩猩索取賄賂，依契約鋪設道路數量每平方公尺收取新臺幣(下同)5元，即山王公司因此舉溢領工程款之33%作為條件，同意協助該公司通過驗收。驗收當日，宮城依櫻木指示，在工程車鑽心機所使用之水桶內預藏合格試體，趁清洗鑽心取樣之試體時將試體掉包，使山王公司通過驗收，事後再由宮城以公司內部之檔案照片充作不實施工照片，製作虛偽完工報告，以不實之監工日報表、結算明細表、AC路面刨除數量表、鋪設瀝青黏層數量表、瀝青混凝土(路面加封、補修)數量明細表等虛報施工項目與數量之文書，由櫻木虛偽審核後，辦理核銷請款等作業，致湘北區公所陷於錯誤支付工程款。

二、法院判決

本案後經檢舉案發，技士櫻木依經辦公用工程舞弊，經判處有期徒刑10年，犯罪所得沒收；經理三井經辦公用工程舞弊，經判處有期徒刑9年；約僱人員晴子、流川共同對於違背職務之行為，收受賄賂，分別經判處有期徒刑2年；工地主任宮城利用職務上之機會詐取財

物，經判處有期徒刑 1 年 8 月；山王公司犯罪所得沒收。

三、法令分析：

貪污治罪條例第 4 條第 1 項第 3 款之經辦公用工程舞弊罪。

貪污治罪條例第 4 條第 1 項第 5 款對於違背職務之行為收受賄賂罪。

貪污治罪條例第 11 條對於違背職務行為行賄罪。

刑法第 213 條、第 215 條、第 216 條行使公務員登載不實文書罪。

貪污治罪條例第 4 條第 1 項第 1 款適用要件-公務員。

約僱人員依據保訓會 92 年 11 月 24 日公保字第

0920007619 號令意旨略謂：保障法第 102 條第 4 款所稱「依法僱用人員」，須具備下列 2 要件：(1) 須為各機關僱用之人員；(2) 須依據法律或法律授權之法規命令進用者外，尚需與機關間成立公法上職務關係者。所以案例之晴子、流川完全符合條件，符合貪污治罪條例行為主體要件。

行使公權力：驗收及計價代表區公所對於道路工程完工認可後付款，符合公權力之行使客觀要件。

對價關係：公務員向廠商要求拿到好處與調換鑽心取樣試體之間剛好符合對價關係，構成違背職務之貪污犯罪行為。綜上所述檢察官依法起訴，法院依法判刑。

四、行政責任：

櫻木、晴子、流川因違反貪污治罪條例被免職，尤其是櫻木，因為有貪污犯罪前科紀錄，依據公務員服務法第 28 條規定，無法再任公務員。

五、道路工程實務之廉政風險分析：

(一) 不當驗收慣例陋習，易導致驗收結果不正確

主驗人於驗收前逕行指定鑽心取樣樁號，由廠商先行鑽挖，承辦人、主驗人及監驗人亦未到場監視取樣過程，將使不良廠商可預先準備合格試體以調換該指定位址試體，另廠商亦得事前就該鑽心位址進行加工鋪築達合格之標準後，再進行鑽心取樣，進而影響驗收結果。

(二) 採購人員未依法令辦理採購

驗收程序為整個採購作業末端階段亦為重要之環節，為確保工程如期如質，於廠商書面通知竣工後，機關應依據契約、圖說或貨樣核對竣工之項目及數量，以確定是否竣工。另針對履約階段，機關應負查核義務，而承辦人應親自製作文書或照片；後續驗收時，仍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，並限期改善。本案監工人員發現廠商偷工減料，未即時要求改善，卻連同承辦人向廠商索賄，作為協助通過驗收之對價，承辦人則虛偽審核廠商提送之造假請款文件，損害機關權益，已然違法，將負擔法律責任。

(三) 以最低價決標方式遴選規劃設計廠商，以致設計時綁規格

影響工程品質：規劃設計廠商明知不符其成本，卻以最低價取得設計標，再於設計階段對於使用材料之規格做特殊規定，因基層工程機關無審查能力，瞞天過海，於預算書成立發包後，再與材料商勾結，假藉以顧問費等名義，收取不當利益，若施工廠商不使用該材料則予以刁難，而基層機關或與勾結或無審查能力，以致影響工程品質及進度。

(四) 設計廠商設計錯誤，影響工程品質：

設計單位於設計階段即設計錯誤或引用錯誤之規範，於工程發包後亦不承認設計錯誤，基層主辦機關之人員亦不願意承擔設計審查未落實之責，以致問題懸而不決或暗示施工廠商想辦法繼續施工，導致施工廠商在不願意增加成本之下扣東補西。

(五) 主辦機關及監造廠商專業不足：

道路工程之監造廠商專業能力不足，根本不知道該如何監造，對於工程施工過程規範要求之事項均不清楚，任由廠商自行施工，甚至是施工廠商教監造廠商如何做工程；此外，基層地方機關承辦人員，1人同時要辦理十數件甚至更多件工程，雖然工程係委外監造，但承辦人員比監造廠商更不瞭解工程，即使施工廠商做錯了，承辦人員仍無法有效改正，終究導致弊案發生。

(六) 監造廠商未落實執行材料品質抽驗：

監造廠商對於材料及施工品質之抽驗，未於施工現場隨機取樣並會同送驗，任由廠商以預先準備的材料試體或預先設定的位置進行查驗；或至材料供應商之工廠取樣而未在工地現場取樣，致取樣試驗結果雖符合規定，但運至工地的卻是不同批之材料。

(七) 再生瀝青混凝土用於道路工程品質不佳：

縣道、鄉道、市區道路及村里道路工程大多允許使用再生瀝青混凝土，雖然規範中有規定使用再生瀝青混凝土不得超過40的規定，但實務上無法落實管控添加之比例，以致有些基層道路工程添加之比例高達60以上，但主辦機關及監造廠商均不知道，使得道路工程完工後不久路面又坑坑洞洞。

(八) 機關付款延遲損及廠商權益，致影響工程品質：

基層工程主辦機關於廠商請領估驗計價、驗收等款

項，藉故延遲，有驗收完成數月，仍未領到工程款情形，除影響廠商權益外，廠商亦可能有送紅包或透過民意代表請機關儘快付款之情事。廠商在經歷該機關延遲付款經驗後，若不是不願再參與該機關之工程，就是於其所承攬之工程在施工階段設法減省工料，影響工程品質。

(九) 重複送試體

試體經抽驗人員或工程承辦人員送試驗單位鑑定後，包商隨後又送另一組試體至同一試驗單位，並將原來之試體取回，造成試驗之試體為包商更換過之試體。

(十) 標準不一致

由於各工程主辦機關所辦理之公共工程，其經費來源有上級機關核撥補助，亦有地方政府自行籌源，故初期執行工程品質抽驗工作時之抽驗方法、判定標準及處理結果亦因經費來源單位之不同而有差異，雖各機關已有訂定相關公共工程品質抽查(驗)小組作業要點，且採取嚴格標準，以管制各項公共工程品質，然要點之內容與補助之單位所訂定之抽驗要點殊異時，難免造成爭議及工程主辦單位執行時適用之困擾。

參、 廉政防貪指引-以經辦道路工程為例

(一) 確保鑽心試體同一性，避免被抽換掉包：

辦理驗收應以隨機方式於設計圖面上指定抽驗樁號辦道路工程理鑽心取樣，或至現場選定抽驗位置，工程主管人員或會同之政風人員得視狀況指定抽驗位置，辦理鑽心取樣時應指定人員全程監控，取出試體應立刻簽名(查驗委員、政風單位、主辦機

關、監造單位及施工廠商)，鑽心取樣、試體會簽等過程要拍照存證，並檢附於工程驗收結算證明書內供事後查核。取樣後應擇定 TAF 認證之工程材料實驗室進行試體養護工作，避免衍生不必要爭議，若有預先指定鑽心位置之情形，取樣時須確認混凝土試體仍附著於結構物；瀝青混凝土進行試驗時如無法監看，建議可請實驗室提供全程錄影，避免試體調包。

(二) 加強工程督導作為

定期檢視機關主辦之公共工程案件，借重內外聘委員專業及現場抽查驗作為，防止廠商偷工減料，另對於監造單位亦應加強督導，以落實監造工作，例如本室參與本所施工督導小組，不定期至轄內道路工程檢視實際施工狀況，並對施工廠商的問題督促承辦單位或監造單位協調解決。

(三) 建立高風險採購案資料庫，列為重點審核對象

為確保工程品質，各工程主辦單位除定期與不定期前往工地現場或出廠之採購物料，取樣抽驗測試，全程掌控抽驗試體流程，嚴格檢驗是否符合規定標準外，對於低於核定底價百分之八十得標之工程，應列為重點查驗工程，加強抽（檢）驗、驗收工作，嚴防偷工減料、任意變更設計等情事發生。

(四) 採取盲樣的方式取樣

工程規模比較大或多個工區之工程可採取盲樣取樣本，盲樣的方式是，將試體取出來後，以編號方式送到實驗室試驗，做出來的結果再對照編號，編號只有承辦人知道，較不易遭廠商掉包。

(五) 重點管理對策

發現不法鑽心業者勾串工程承包商，以調包試體或

重複送驗等不法方式，詐取合格之試驗報告欺瞞工程主辦單位，影響公共工程品質之正確性時，應依違法情節依法處理。經抽驗發現不合格之工程，工程主管單位應督促承包商依規定限期改善，對經抽（查）驗有嚴重缺失之工程，除要求拆除重做外，並將該工程承包商列為爾後承包工程當然抽驗對象。

（六）舉辦教育訓練、清廉度講習

鼓勵承包廠商辦理技師執業法規及工程倫理講習會、工程技術顧問公司法規及業務輔導講習會，加強法治觀念及專業職能；所內舉辦法紀教育或工程訓練時，由政風室提供相關案例解析，並主動發布新聞稿宣導相關成果，同時於本所清廉共同監督網站連結，廣泛宣導，以收提升工程品質效益。

（七）建立及落實分段查驗制度

應成立工程督導查驗小組，除定期與不定期前往工地現場或出廠之採購物料，取樣抽驗測試，全程掌控抽驗試體流程，嚴格檢驗是否合乎規定標準外，承商建議之檢驗處所、地點、方法，僅止於參考；可建立及落實分段查驗制度，工程進行至某階段，如基地放樣、鋼筋紮放等，承商須報請監造單位派員查驗、拍照及製作紀錄。對於低於核定底價百分之八十得標之工程，應列為重點查驗工程，加強抽（檢）驗、驗收工作，嚴防偷工減料、任意變更設計、追加預算等情事發生。

（八）加強違法情事之偵辦

經施工查核小組或採購稽核小組查有偷工減料、檢（試）驗報告作假等偽造文書嫌疑、綁標、圍標、預算編列不當、暴力威脅等違法事件，應移請檢調

單位偵辦，並應強化如何偵查在地方工程存有不正當的合謀關係的違法行為，有所作為。

(九) 擴大建立民眾檢舉通報受理平台

如果民眾發現施工中的公共工程施工品質不良（如道路不平或坑洞等）、規劃設計不周、安全措施不足、環境設施不佳、工程進度緩慢等情事，皆可透過工程會建置之全民督工網路通報系統，也可用智慧型手機掃描 QR-CODE 碼，線上即時檢舉（網址 <http://www.pcc.gov.tw>）及 0800 免付費通報專線（0800-009-609 諧音：督督工、來督工）或通報，通報民眾最高可獲得 5 萬元的獎金。考量多數營建業相關廠商，雖知有違法弊端，不願具名檢舉，且過去檢舉通報專線不接受匿名檢舉，在強化通報平台上皆應納入改善。全民督工設置的目的就是要激勵民眾勇於舉報公共工程的缺失，促使政府有效的改善施工品質，並消弭民怨。

肆、政風室主動服務事項

(一) 強化承辦同仁之法律觀念及廉潔精神

將「廉潔觀念」納入各項員工教育訓練重點，加強宣導「公務員廉政倫理規範」、「採購人員倫理準則」、「公職人員利益衝突迴避法」等相關廉政法令，及「刑法」、「貪污治罪條例」等刑事責任法規，蒐集相關貪瀆判刑案例及廉政故事等法紀教育資料提供同仁參考，尤其是採購人員及農建課經辦工程人員，必須時時警惕。此外，本室將簽請機關首長同意，辦理基層工程機關與檢調機關座談會議，提升經辦工程同仁法治觀念。



- (二) 協助檢視業務流程，對於潛在風險行為提出建議
建立標準透明之審核機制及撥款流程，以健全之制度減少風險發生可能性。針對相關作業規定及內外部稽核等事宜辦理宣導，綜整違失不法案例，供業管單位參考運用，並利用各式會議場合，舉辦有工程不法案例研討之訓練。
- (三) 定期與課室主管交流，請其對於所屬表現予以評估
因人員久任一職易發生倦怠現象或因循行事而失去創新改革動力，適時調整職務，避免同仁長時間執行特定業務，如發現有違法失職之虞，應於通報機關首長後立即處置。課室主管對屬員經辦業務、生活狀況及品德操守應深入考核，發現異常或行為偏差者，即時以「員工風紀異常狀況通報表」通報處理，加重主管對屬員考核責任。
- (四) 清廉共同監督專區公開個案裁罰紀錄
透明是良善治理的重要指標，政府機關服務流程公

開可提升政府施政對於民眾的可預測程度，透過流程透明也可以減少貪污的機會。裁罰紀錄違規內容之公開，提供民眾即時查詢、檢視及監督之管道，有助於發現潛藏危害風險，此外，亦可公開業者遭罰後的改善報告，建立完善的管理追蹤機制，消弭政府與民眾的資訊不對稱，並定期檢視各項流程之簡化及透明化程度，建立防貪指引道路工程公民監督的可及性，具有便民防弊效益，更有助於維持民眾對政府各項舉措及決策的信賴。

(五) 廉政會議討論

本案將提列於廉政會報報告事項，將相關本所道路驗收工程注意事項做成廉政防貪指引，並公布於本所清廉共同監督專區。農建課於實務層面及專業方面，亦可就相關案例提供意見共同討論，讓本所道路工程業務執行順利，承辦人不用擔心日後可能遭到刑責之追究。

(六) 影像紀錄多元宣導

透過影像具體呈現及紀錄歷年來維護公共工程品質的努力，可透過拍攝廉政宣導微電影等題材方式，內容則記錄「政風、查核小組人員到現場履勘並鑽心取樣檢驗品質，積極研析資料發掘缺失，機關首長秉持維護工程品質及用路安全之決心，指示缺失路段剷除重作，並重申要求公務員嚴守三不政策，以清新廉能原則來執行職務，堅持守護公共工程品質及民眾行的安全」，透過生動寫實方式，利用多元管道對本所公務員進行廉政宣導。



伍、結論：

道路工程計畫的進行過程涉及層面廣，招標階段應根據市價訂定合理之預算價格，不宜刻意壓低檢驗等相關費用，避免低價搶標以致偷工減料直接影響品質，相關工程亦不應化整為零，以致施工信譽不佳的廠商承攬，各工程主管機關應合理調整標案之規模，亦可採最有利標方式，擇取優良廠商施工。

至於規劃、設計、監造階段之各項規範標準，已有明訂，檢討之重心應在於如何落實執行，尤其技術服務案件，亦不宜採最低標方式辦理，而導致設計品質低落，甚者產生浮編預算、綁標等情形，因此可以異質性採購之方式，訂定合理費率，以最有利標擇取品質有信譽之技師事務所或顧問公司參與，直接保證品質之水準。綜觀貪瀆案例之發生，乃業務執行時不遵守相關程序，或缺乏法律認知及風險意識等，而又無內部或外部之稽核機制提前遏止，一旦發生後除影響當事人外，更損及

機關形象，因此，在本所道路工程業務執行及驗收層面，本室依據臺南市政府政風處之指示，對於可能發生之問題及弊端提出討論，並將結論及建議事項公告上網，做成該項業務廉政防貪指引，從而促進行政透明，並減少貪瀆不法案例發生之機會。