

調 查 報 告

壹、案由：據審計部函報：該部臺灣省南投縣審計室派員抽查南投縣政府辦理土石疏濬工程及標售作業情形，據報核有涉嫌不法情事，經函請該府政風處協助查明處理及司法單位起訴在案，究南投縣政府行政管理有無違失？均有深入瞭解之必要案。

貳、調查意見：

南投縣政府為解決防汛期間轄區內中央管理河川、自管河川及野溪土石淤積問題，增加防汛期之洪水排放功能，以維護人民生命財產安全，自民國（下同）101年起至103年6月底止，辦理土石疏濬工程類採購計21件，決標金額總計新臺幣（下同）2億8,986萬餘元，同期間並辦理財物變賣之土石標售案件共13件，收入總計14億1,163萬餘元，經審計部臺灣省南投縣審計室派員查核發現該府之採購作業異常，變更土石疏濬及標售作業順序，致工程投標廠商低價搶標情形更加嚴重；另該府辦理土石標售重量換算之密度採用工地取樣實驗最高數值，肇致廠商可提貨體積數量驟增，造成機關收入減少等異常情事。案經本院函請南投縣政府、南投縣政府政風處、經濟部水利署（下稱水利署）、臺灣南投地方法院檢察署（下稱南投地檢署）、審計部等機關提供相關卷證資料，並於106年6月23日詢問南投縣副縣長、水利署副署長等相關人員，業已釐清案情竣事，爰臚述調查意見如下：

- 一、南投縣政府辦理「102清水溪瑞草橋上下游河段疏濬作業-土石標售」案，公文內部管理鬆散，先是越權核定同意承攬廠商違法外運大石公文，復於發文之際，未併同副知保全廠商、警察機關以落實監控機制，肇

致直徑逾5米之大石違法外運後無法追回，既造成政府財政收入減少，又讓疏濬後之大塊石，無法堆疊於兩岸，以養灘護坡，錯失河防安全雙重保障之機會，核有疏失。

- (一)按河川水庫疏濬標準作業規範第17點第3款規定：「監控管理作業措施應包括疏濬界樁之設立、疏濬採取之定期檢測(委外辦理者為檢測標)、管理人力(委外辦理保全者為保全標)、管制設施(含地磅、管制站及影像監控系統)及其他管理維護措施等，由執行機關視人力情形自行辦理或依政府採購法規定委外辦理。」次按，南投縣辦理土石採取管理補充要點(105年8月8日廢止)第3點規定：「為兼顧河床及陸坡地之穩定，最大直徑超過50公分之石塊一律禁止採運。但因颱風所產生應清除之土石最大直徑在150公分以下者不在此限。」另按「102清水溪瑞草橋上下游河段疏濬作業-支出部分」標案補充說明書第8點規定：「疏濬採區之巨石(長徑1.5公尺以上)不予外運。」
- (二)查南投縣政府辦理「102清水溪瑞草橋上下游河段疏濬作業-土石標售」於102年12月26日決標，得標提貨廠商計有均泰實業股份有限公司等8家廠商。嗣南投縣政府警察局於103年10月15日下午接獲檢舉，該縣竹山鎮清水溪瑞草橋疑似盜採砂石，遂率隊至現場查獲5台大型拖車裝載直徑均逾5米之大石，其作業方式皆於午後15時前以重型大吊車裝載大石完成，覆上黑布遮蔽，俟晚間天色昏暗漆黑之際，由前導車引航查探及掩護規避過磅，警方現場聯繫縣府工務處資源開發科承辦人黃○○(下稱黃員)當日19時到場說明，疏濬河川主管機關水利署第四河川局(下稱第四河川局)人員則於當日21時

到場，黃員當場出示南投縣政府103年10月8日府工資字第1030199496號函（下稱案關公文），表示所查大石外運作業係經縣府核准，警方因此未予查扣而放行。嗣後縣府調查案關公文承辦單位工務處資源開發科，科長張○○（下稱張員）以科長身分三層越權決行發文，違反南投縣政府分層負責明細表有關「工程業務」-「工程爭議之處理」應簽呈至處長層級（二層決行）核定之規定，顯有作業疏失，核處申誡1次。又據南投縣政府政風處及南投地檢署檢察官調查，張員決行案關公文時，曾副知第四河川局，惟該局於接獲函文之翌日（103年10月9日），即先行電聯黃員應避免廠商外運1米以上大石，同年月14日該局復以水四管字第10350098220號函表示1米以上大塊石之處理方式，應避免外運，但黃員於同年月15日19時經警方通知到場說明之際，已知悉第四河川局囑咐不得外運1米以上大石，卻仍執意警方放行，顯有意圖包庇廠商之情，嗣縣府核定黃員不予續僱於104年5月1日離職。南投地檢署亦以黃員涉犯貪污治罪條例罪嫌於105年6月16日提起公訴，張員本列為嫌犯，後改列證人，未在起訴之列。

- (三) 南投縣政府針對本案函稱略以：依據南投縣辦理土石採取管理補充要點第3點規定：「為兼顧河床及陸坡地之穩定，最大直徑超過50公分之石塊一律禁止採運。但因颱風所產生應清除之土石最大直徑在150公分以下者不在此限。」由於98年莫拉克颱風災後各河川淤積嚴重，本案屬莫拉克颱風災後重建特別條例展延期限內之颱風災後河川疏濬作業，故是案契約規定不予外運粒徑係以1.5公尺為限，有關承辦單位發文同意1公尺以上大石挖除，尚符契約規定，

惟公文內容並未重申上限值（依契約規定）而衍生爭議，該府已就此疏失懲處相關人員等語。然該府工務處資源開發科業務執掌之一為土石採取審核及稽查，對於相關規定應知之甚詳，縱使同意承攬廠商外運1公尺以上大石，其粒徑亦限於1.5公尺以下，且應核實並落實地磅之重量管制，並輔以保全及警察機關之監控，但據南投縣政府103年10月31日府工資字第1030217141號函廠商略以：「103年10月15日載運5車大石（每車約2顆），警察現場查獲之部分大石直徑或長度已達5公尺，該大石價值遠超過該公司得標該疏濬工區土石標價。」次查本案廠商違法外運之大石，據廠商復稱業已加工完畢，無法恢復原狀運回。足徵，南投縣政府未落實土石外運監控機制，函復本院所稱該府之發文同意1公尺以上大石挖除，尚符契約規定，惟公文內容並未重申上限值（依契約規定）而衍生爭議云云，顯屬卸責之詞。

- (四)張員到院陳述，當時願意辦理疏濬之約僱人員只有黃員1人，為了加快疏濬，張員當時認為依南投縣政府分層負責明細表係屬於一般性之工程事務呈報與監督，發文時有另行副知第四河川局，再加上承辦人黃員僅以三層決行，張員坦承本案是思慮不周而自行決行，已接受申誡之懲處。南投縣政府工務處前處長到院表示：「102清水溪瑞草橋上下游河段疏濬作業-土石標售」案當時同仁回報大石比預期量多，張員誤認是契約的施工管理，此種不應該由科長決行而科長自行決行的案例，僅出現此件等語。查張員先是越權核定案關公文，繼而縣府新聞及行政處發文又未依照文書處理手冊有關公文印製之規定，於案關公文上註記「本案依分層負責規

定授權主管科長決行」。足見，南投縣政府之公文審查管理系統徒具形式，把關核閱層級之文書管理機制失靈，錯失機先防範本案之發生。嗣後雖檢討發文作業流程並結合該府公文系統管制單位進行改善，然外運之大石無法追回，既造成政府財政收入減少，又讓疏濬後之大塊石，無法堆疊於兩岸，以養灘護坡，喪失了河防安全雙重保障之機會，核有疏失。

(五) 綜上，河川疏濬主要目的是在河防安全，土石標售僅為附加之價值。然南投縣政府辦理「102清水溪瑞草橋上下游河段疏濬作業-土石標售」案，先是越權核定同意承攬廠商違法外運大石公文，復於發文之際，未併同副知保全廠商、警察機關以落實監控機制，肇致直徑逾5米之大石違法外運後無法追回，既造成政府財政收入減少，又讓疏濬後之大塊石，無法堆疊於兩岸，以養灘護坡，錯失河防安全雙重保障之機會，核有疏失。

二、南投縣政府辦理「102加走寮溪瑞興橋上下游河段疏濬作業-支出部分」標案過程，為防低價搶標影響公共工程品質，依政府採購法第58條規定簽辦廠商低價搶標問題時，僅憑廠商有將工項逐一量化說明，及來函保證施工品質及誠信履約，未真正確實檢討分析各工項量化說明之合理性，衍生貪瀆廉政問題，允應通盤檢討改進。

(一) 按政府採購法第6條第1項規定：「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。」第58條規定：「機關辦理採購採最低標決標時，如認為最低標廠商之總標價或部分標價偏低，顯不合理，有降低品質、不能誠信履約之虞或其他特殊情形，得限期通知該廠商提

出說明或擔保。廠商未於機關通知期限內提出合理之說明或擔保者，得不決標予該廠商，並以次低標廠商為最低標廠商。」同法施行細則第79條第1款規定：「本法第58條所稱總標價偏低，指下列情形之一：一、訂有底價之採購，廠商之總標價低於底價百分之八十者。」嗣後行政院公共工程委員會（下稱工程會）針對最低標廠商總標價各種態樣，訂定「依政府採購法第58條處理總標價低於底價百分之八十案件之執行政序」，供各機關遵循。

(二)查南投縣政府辦理「102加走寮溪瑞興橋上下游河段疏濬作業-支出部分」標案於103年1月17日開標，計有力龍等6家廠商投標，德鑫營造有限公司（下稱德鑫公司）750萬元、京廣營造有限公司（下稱京廣公司）878萬6,338元、祥鎮營造工程股份有限公司（下稱祥鎮公司）896萬7,200元，依序為第1、2、3低價，均低於底價70%，縣府工務處資源開發科承辦人黃員依政府採購法第58條等前揭規定簽辦審核結果略以：德鑫公司來函尚有多項工項單價之說明明顯不合理，有降低品質、不能誠信履約之虞。京廣公司提出之說明，並無針對其他施作工項提出具體（量化）及如何履約之說明，且廠商並無執行疏濬作業相關之履約經驗。而祥鎮公司說明書內容均以工項逐一量化說明，廠商投標價於來文提及可保證施工品質及誠信履約，經該府審查後尚屬合理，擬決標予祥鎮公司，經工務處前處長決行核可。

(三)嗣本案承辦人黃員因涉及貪瀆弊案遭司法單位起訴，檢察官偵訊「問：德鑫公司說明書項次2在灑水車租用部分，其價格為15,600元，你的審核說明說它要耗油、司機薪資，每月基本支出42,920元，履約期間8個月，2部灑水車價格686,720元，所以認

為本項解釋尚不合理。但是依祥鎮公司說明書，一樣價格是15,600元，也是寫機具人員自有，僅付油耗，二者一樣，為何你認定祥鎮公司合理？答：當初時間很趕。」「問：在項次5、6的活動廁所與化糞池，你在德鑫公司說明稱，本工項須為新品，他說設備自有不合理，但祥鎮公司在活動廁所項次說明，原執行其它工程回收利用，化糞池的說明是施工機具自有，為何同樣不是新品，德鑫公司不合理，祥鎮公司合理？答：我沒有辦法解釋。」至其他工程細項，黃員均以「我不知道如何解釋」、「我無法解釋」應對。對此，南投縣政府於本院詢問時表示：「祥鎮公司與德鑫公司最大差異，在於祥鎮公司有將其工項逐一量化說明。為了破解最低價搶標問題，我們對於沒有很強烈具體的說明，就不決標給最低標廠商。當初我們都是相信同仁，會主動積極辦理的就只有黃員願意辦理疏濬，當初確實非常複雜，沒有考慮很多。」

- (四)綜上，低價搶標影響公共工程品質，故工程會依政府採購法第58條訂定處理總標價低於底價百分之八十案件之執行政序，最低標之總標價低於底價百分之七十，機關認為顯不合理，有降低品質、不能誠信履約之虞或其他特殊情形，機關應限期通知最低標提出說明，若機關認為其說明合理，無需通知最低標提出差額保證金，照價決標予最低標，其注重「廠商說明之合理性」。惟查南投縣政府辦理「102加走寮溪瑞興橋上下游河段疏濬作業-支出部分」標案過程，該府僅憑最低標廠商有將工項逐一量化說明，及來函保證施工品質及誠信履約，未真正確實檢討分析各工項量化說明之合理性，衍生貪瀆廉政問題，允應通盤檢討改進。

三、南投縣政府變更土石疏濬及標售作業順序，由先疏濬、後標售，改為先標售、後疏濬，工程投標廠商低價搶標情形更加嚴重，亟待檢討並研謀改善。另該府辦理土石標售案件補充說明書之重量與體積換算密度值，未依實際狀況適切修訂相關文字，核與實驗數據不符，亦應檢討改進。

(一)查南投縣政府辦理中央管河川（野溪）即採即售之土石疏濬工程及土石標售案件作業順序，原係先辦理土石疏濬工程採購招標，俟決標後，再續辦該疏濬河段土石標售案件，惟因疏濬工程施工廠商與土石標售提貨廠商為不同廠商，常因挖掘與載運間對土石粒料組成成分多寡產生糾紛情事；另期藉由較鄰近機關先予標售，促使廠商以較高價格參與投標，增加該府可能之收益，同時儘早為府庫挹注財源，以疏緩該府財政狀況。故自103年度起變更作業順序，改先辦理土石標售案件，再續辦該疏濬工程採購案件決標。惟據審計部調查，該府自103年度辦理「102清水溪瑞草橋上下游河段疏濬作業」等6件疏濬工程採購，標價最低標比（標價最低金額÷工程預算金額×100%）為「102濁水溪雙龍野溪匯流口河段疏濬作業」40.79%，最高者為「102清水溪瑞草橋上下游河段疏濬作業」亦僅58%，平均標比47.4%，該府考量上開投標廠商疑有低價搶標之虞，因此「102加走寮溪瑞興橋上下游河段疏濬作業」、「102濁水溪雙龍野溪匯流口河段疏濬作業」及「102竹山鎮番婆夾坑野溪清疏作業」等3件疏濬工程，並未決標予最低價廠商，反而決標予次低標廠商或第3低標廠商，上開103年度6件疏濬工程之平均決標標比52.23%，較101至102年6件疏濬工程之平均（最低標價）決標標比59.69%，低7.46個百分點，顯示該

府變更作業順序後，投標廠商103年度低價搶標之情形較101至102年更為嚴重。對此，南投縣政府查復表示，該試辦結果發現對於改善低價搶標與減少衍生糾紛並無明顯助益，近年又改回原辦理方式，依該府續提供之105年迄今決標資料顯示，計有「北港溪眉原橋下游河段疏濬作業（第一期）-支出部分」等6案，決標標比（標比＝決標金額÷工程預算金額×100%）僅1案81.99%高於50%，其餘均在50%以下，該府表示執行情況仍有標比偏低情形。另詢據水利署人員表示，究先採後售或是先售後採都可以，其並舉第八河川局（運距貴）及第三河川局貓羅溪（粉土）先售後採案例說明。該署所屬機關標案亦有低價搶標情形，依該署提供105年迄今之決標資料顯示，52案中有46案決標價低於底價80%，其中甚有35%底價決標者，顯示河川土石疏濬工程低價搶標情形嚴重，亟待檢討並研謀改善。

(二)另有關審計部函報南投縣政府辦理土石標售重量換算之密度採用工地取樣實驗最高數值，造成機關收入減少一節：

- 1、機關辦理疏濬工程土石外運計價之管制方式，依河川水庫疏濬標準作業規範第10、11點、河川水庫疏濬採售分離土石申購作業規定第12點、經濟部水利署多數平均價決標標售土石處理原則第13點規定，係以重量法地磅秤重管制為原則，並以公噸為計量單位。另依經濟部水利署多數平均價決標標售土石處理原則第2點第2項訂定之「多數平均價決標標售土石投標須知（範例）」，其第15點規定：「本標案土石總量○萬公噸（相當為○萬立方公尺，每立方公尺為○噸換算）」，並未明確規定究以「夯實修正最大乾密度」或「現場

濕土密度（溼土鬆方單位重）」為據，合先敘明。

2、有關河川疏濬土石標售重量換算密度值計算方式，經詢據水利署表示，該署執行機關目前辦理疏濬工程土石標售（收入標），多以「重量法」管制為原則，以地磅秤重販售予廠商，無規定公告單位重及計算方式；如有公告單位重者，係以現場濕土密度為主，並僅供參考用。南投縣政府表示，該府土石標售使用之補充說明書，係以河川局資料為範本，並依該府需求及實際狀況進行修訂。該府辦理標售均有上網公告，標售體積及重量均同時載明於招標文件內，使承購廠商有明確之數量據以評估承購標價，但實際出貨仍以過磅重量管制為主。至於「102信義鄉九層坑野溪清疏工程-收入部分」等案土石標售補充說明書所載之「鬆方單位重」數值與試驗報告書試驗值不符，為較高之夯實修正最大乾密度值一情，該府坦承係因承辦人員未依實際狀況適切修訂相關文字，爾後該府將加強督促承辦人員依實修訂。另換算標準該府現今業已統一參採水利署第三、四河川局資料，若逾適用範疇者，則採用「現地濕土單位重（濕土鬆方單位）」。

（三）綜上，南投縣政府變更土石疏濬及標售作業順序，由先疏濬、後標售，改為先標售、後疏濬，工程投標廠商低價搶標情形更加嚴重，雖詢據水利署表示，宜由執行機關依現地實況，因地制宜調整作業方式，故無必然之因果關係，惟從該府及水利署提供近期疏濬工程（支出標）決標資料顯示，廠商低價搶標之情形確實嚴重，亟待檢討並研謀改善。另該府辦理土石標售案件補充說明書之重量與體積換算密度值，未依實際狀況適切修訂相關文字，核

與實驗數據不符，亦應檢討改進。

參、處理辦法：

- 一、調查意見一至二，提案糾正南投縣政府。
- 二、調查意見三，函請南投縣政府確實檢討改進見復。
- 三、調查意見函復審計部。

調查委員：陳慶財、李月德、江明蒼

中 華 民 國 1 0 6 年 7 月 3 1 日