

# 第一章 緒論

## 第一節 研究緣起與動機

據一位於工程單位服務近二十年的資深工程人員表示，「如果每年一千六百件工程，在公開招標制度之下，只由七十餘家營造商承包，而七十多家廠商中有民意代表涉入經營的超過三十五家，且品質不合格率都偏重在幾家，又這些民意代表也都比較關切工程各環節的運作，這是否是一個正常的現象，頗值吾人深思。」另台灣營建研究院院長陳振川說：「九千六百家營造廠，只有五百家有能力作，四、五千家是一人公司，提著包包找機會，二千七百家顧問公司，能好好作的，不過三百家。」<sup>1</sup>除顯示營建業基本組織條件的不健全外，也顯現政治力介入公共工程已存在不少的比例。

近年來，國內公共工程品質一直是民眾關心的話題，政府每年耗費的經費數以千億，尤其陸續即將施工的各種重大建設更是不勝枚舉，而且每件均攸關國計民生，事實上，政府對公共工程品質的要求並未放鬆過，但是均著重於制度面的設計，諸如法令的頒行及制度內行政規章的規範，而公共工程品質之弊端仍時有所聞，就全面性的探討而言，是否只有這些顯見的影響因素而已，似仍有頗多值得探討的空間。

---

<sup>1</sup>派系與政商關係研究工作室/簡錫立委辦公室 指標排行榜」研究報告，「黑道、派系與財閥問題」研討會論文集》民 88.12.22。

影響公共工程的社會因素極多，其中黑金問題是近年來政府極力欲肅清的重要工作，足見其影響面之深遠。黑道近年來以組織型態介入經濟與政治領域，不但對重大公共工程進行圍標、綁標，更以參與選舉進行身份漂白，進軍政治，影響國家經濟發展與政治改革。事實上，對於金權政治、黑金政治的問題，生活在台灣的人民多少均有所瞭解，使之已成為是一種「當然」的常識，大部份的人雖然厭惡它，但在心裡都有著不得不接受它的默契，除了無奈與無助外，這無疑是台灣社會的不幸。

黑金介入公共工程綁標、圍標，已導致公共工程品質低落，危及人民生命財產安全，因此，民意代表或黑道介入工程招標時有所聞，多少也會影響工程招標的公正性以及工程的品質。<sup>2</sup>而黑金的發生，事實上與台灣的政治選舉有密切的關係，因為那可說是一種所謂之樁腳政治，經過樁腳可以與地方勢力結合，而地方派系透過樁腳可以掌握地方的政治資源，進而就形成一個利益共同體，這個利益共同體結合的非常嚴謹。<sup>3</sup>因為「黑」的背景，可以協助取得政治權力，而「金」的背景可使派系茁狀不息，亦可知要消除「黑金」其艱難所在。或許派系形成是無法避免的，而這一政治的問題乃是如何抑制派系的問題。<sup>4</sup>目前社會黑金充斥，如何抑制不會讓廣大的民眾共同去負擔他們造成的社會成本，正也考驗著政府的恆心及毅力。當然，領導者應必須具有「責任感」，他必須為自己的政治主張及行動擔負完全的責任。<sup>5</sup>

黑道介入公共工程問題由來以久，尤與金權政治結合後更趨

---

<sup>2</sup>葉堂宇，公共工程的問題與檢討，<http://www.kmtpr.org.tw/4/34-11.htm>，民 89.8.24。

<sup>3</sup>朱朝亮，黑金命脈剖析(二) 公共工程黑金探討，《司法改革雜誌》，第 27 期，民 89.6。

<sup>4</sup>李少軍、尚新建譯，David Held 原著，《民主的模式》，台北：桂冠，民 84，頁 2-14。

<sup>5</sup>Weber: *Selelions in Translation*, translated by E. Matthews. Cambrige: Cambridge University Press, (1978/1991), pp.212-225.

惡化，近年來各種大型工程相繼推出，營造商搶標十分激烈，更使得黑道介入工程的問題日形嚴重，就以 1994 年為例，就曾發生眾所週知的東怡營造槍擊案、中華工程董事長被威脅案、華升營造董事長被槍擊案等多起，再以近幾年所發生的野柳隧道工程案、十八標案、四汴頭抽水站案、中正機場二期航站新建工程案等均能見到黑金的影子。<sup>6</sup>且所圖金額動輒以億計，當然這只是被媒體披露的部份，其他未被人知的就更難以統計。實已對社會安定及公共安全造成極大的影響，更使公共工程品質無法有效提升，浪費的民脂民膏更是不計其數，故早日根絕黑金介入公共工程應有其迫切性。

在一個法治社會裡，每一個人在他行動的每一階段，都能夠預期，與他相處在同一社會的其他人士在做他們所要做的事的過程中，能夠提供他所需要的各種服務，而產生的彼此協調所產生的秩序是因為人們遵從公平並且普遍適用於一切人士的法律而產生出來的。<sup>7</sup>目前黑金恰是在快速破壞既有的常規，也在腐蝕民主法治的根基。因此，如何維持一個公平競爭的市場秩序及更和諧安定的社會環境，對一般市井小民應不是無法達成的奢望，也希望隨本研究能使相關單位有黑金政策能讓黑金一舉根絕。

## 第二節 研究目的

國內目前正處於各種公共建設大規模的擴展中，但因隨著大

---

<sup>6</sup>劉順仁，重大公共工程防弊應從設計階段做起，  
<http://www.kmt DPR.org.tw/4/16-10.htm>，民 90.4.16。

<sup>7</sup> Hayek, F..A.*The Constitution of Liberty*.London:Routledge, 1960。

環境的改變，且再加上前年舉世震驚的九二一大地震，為中部地區造成數千人死亡及萬人無家可歸的慘劇，另又有土石流等天災的肆虐，使得大量公共工程都如燃眉之急，不過在總統大選之後政權移轉，民心意向也有了移轉，希望新政府能為社會帶來廉潔效率，消除「金權政治」、「政商掛勾」等陋習，但各種工程弊端仍不斷發生。余致力認為：「以人民對政府的態度而言，到處可以聽到人民對政府的抱怨與批評，然而，對政府仍然充滿依賴與要求，希望政府不增加人民負擔而提供更好的服務。再以公共事務為例，政府往往在效率與公平兩大價值間難以取捨，要穩定兩岸關係又要推展務實外交，要提昇經濟發展並兼顧環境保護，要打擊犯罪又要保障人權，要穩定匯率又要護守股市，均有其內在衝突與矛盾，難以兩全」。<sup>8</sup>也就是公共資源分配應均衡，公共建設也要符合民眾的需求。

陳水扁總統在其提出的「公共工程建設政策白皮書」中，指出造成公共工程市場競爭環境不公平的主要原因有特權及政治權利為特定廠商關說、黑道利用威脅利誘的手段取得工程、工程主辦機關對於廠商資格之不合理規定及引進外籍勞工，破壞營造勞動市場等四項，其中包含了政商勾結、黑道介入、官僚體制等不合理的情形，也就是無法根除這些因素就無法提升工程品質，並要積極去消除這種不公平、不透明的競爭環境，以提昇政府服務效率及競爭力。公共工程建設政策的主要目的，在以最合理成本及最無污染的方式提供人民高品質及人性化永續發展的生活環境，確保人民免於天然災害及人為危害的恐懼，故所有公共工程建設應符合人民的需求。<sup>9</sup>因此，公共工程建設理念應做到：

---

<sup>8</sup>余致力，公共管理之詮釋，《公共管理》，黃榮護，第一章，民84，頁9。

<sup>9</sup>陳水扁，國家政策白皮書「公共政策建設政策篇」，

<http://www.chinatimes.com/report/newgov/paper/520-10.htm>，民90.1.29。

- 壹、建設最低污染永續發展的生活空間，提高生活品質。
- 貳、建設及維護安全可靠的公共建設系統，免於危害恐懼。

希望透過本研究能促使政府在公共工程建設中，具備前瞻性作為、社會安全及人民生活無虞的理念。未來在公共工程建設上，應著重在改善整體建設環境及工程規劃設計的合理性，使工程的可行性分析、規劃、設計到施工階段，都應將過程公開化、透明化，重視民眾的需求及感受，公共工程建設能維持在一個公平競爭的市場秩序與透明化的運作制度。希經由本研究達到下列目的：

- 壹、瞭解過去、現在黑金介入公共工程的情形，來體檢當今公共工程。
- 貳、瞭解黑金介入公共工程的態樣與形式。
- 參、確使政府承辦公共工程的相關機關及公務人員，明確與黑金劃清界線，以期有效斬斷黑金命脈及根除黑金政治。

### 第三節 研究架構與方法

#### 壹、研究架構

從黑金發展歷史及公共工程的執行現況分析，將研究理論與實際狀況相互印證，並自國內公共工程執行之流程與黑金介入產生對工程品質的影響因素，進行剖析相互隱喻對照，再由公共工程執行中導引出黑金影響公共工程品質的相關變項，並自黑金政治的形成背景中，從理論與實務歸結分由政治、法制及社會層面等變項中去尋求解答，期使理論與實務能相結合，並使本研究不致有所偏廢。並從中去探討：

- 一、黑金政治的形成背景與主客觀因素。
- 二、黑金介入公共工程的現況及態樣。
- 三、黑金政治對公共工程是否造成影響，並探討其影響層面係正面或負面之關係。
- 四、由現況分析及深度訪談中發現問題所在，提出問題解決之建議。

## 貳、研究方法

就研究架構自欲探討之問題面向，藉著文獻蒐集及現況分析，先將研究範圍與相關名詞作定義上的界定，並針對問題的特性闡釋，再以中部地區承作公共工程多年的營造商及政府工程機關工程主辦、監工人員及相關工作從業人員等為對象施以深度訪談，作為本研究的問題探討核心所在，由此發展出研究之議題，茲將研究方法敘述如下：

- 一、文獻研究法：本研究先就目前有關整個營造市場及辦理公共工程流程中，廣泛蒐集各種曾經發表於媒體、報章、專論、官方記載或問卷調查等黑金介入公共工程的相關資料，並輔以公共工程曾發生過黑金介入的案件，從這些資料予以歸納分析，希能從中發掘問題所在，進一步研擬解決方案，以求對現行公共工程品質提升能有所實益。

- 二、深度訪談法：本次訪談對象包含營造商、公務工程人員、媒體從業人員、工程品管中人員及民意代表助理等十六員，其擇定原則如下：

(一)營造商：針對中部地區以承辦公共工程為主的機關中，以八十九年承包公共工程件數較多的營造商，分別自甲、乙、丙級中從中選擇甲級營造廠負責人三人、乙級營造

商負責人三人、丙級營造商負責人二人計八人為本部分訪談對象。

(二)工程人員：再從辦理公共工程案件較多之政府機關成員中，考量對工程現場及公共工程運作之實際瞭解，特選擇承辦公共工程機關的主辦工程及監工人員三人，為本部分訪談對象。

(三)工程品管中心副主管：又考量地方政府各項工程均需經品管中心列管及品質監測，對工程品質之監測及運作流程有全盤之瞭解及參與，特選擇機關工程品管中心副主管一人為本次訪談對象之一。

(四)媒體人員：鑒於資深地方新聞記者對地方生態有深入的認識，應對各項基層建設工程情況有較深入的瞭解，特選定資深地方媒體工作者二人為本研究訪談對象。

(五)鑽心公司：再者不管大小工程之品質測定，均需經由鑽心公司之執行，故選擇八十九年標得鑽心工程件數較多之公共工程鑽心取樣的私人鑽心公司負責人一人，為本研究訪談對象之一。<sup>10</sup>

(六)民代助理：又因民意代表為民喉舌，深知地方建設，再選擇中央級民意代表助理人員一人為本研究訪談對象之一。

並以對黑金之定義、看法及實際從事公共工程之經驗、曾被黑金人士介入工程之經歷與未來因應對策等為主題，從中研定訪談題目八題，以瞭解實際的狀況。希望由他們承作、經歷之公共工程實際體驗，從實務中剖析黑金是否對工程造成影響？並提出

---

<sup>10</sup> 鑽心公司為專門為工程現場鑽取試體，以進行抗壓測試，其強度達到機關規定之標準值以上方為合格，亦即為工程品質是否達到要求的一項必要程序，目前少數機關有此設備，惟現仍以私人經營方式居多。

因應及建議。本項訪談設定題目八題，其選定原則如下：

- (一)黑金政治之相關論述頗多，惟各界迄未發現有一定的定義標準，故從訪談人員之對黑金之認識與解讀，以為對黑金定義輪廓之準據，係訪談題目第一題之設定初衷。
- (二)縱使各界普遍認為黑金存在確係事實，為瞭解其介入營建市場之嚴重程度，並藉以印證魔島理論中黑金存在之並非今日才有產物，是長期演化的結果。為訪談題目第二題之設定用意。
- (三)黑金介入營建業對公共工程產生何種影響，從一位實際從事公共工程相關人員口中，瞭解對黑金介入公共工程的看法，是訪談題目第三題設定之目的。
- (四)一般在媒體報導黑金介入公共工程皆僅是耳聞較多，希望藉由親身的體驗，來印證實際與聽聞間是否相符，對整體運作及工程品質影響程度如何？特訂定訪談題目第四題。
- (五)黑金含意甚廣，藉由本研究定義，設定黑道義(黑社會)、白道(民意代表)及灰道(政府官員)等三類對象，那一類對公共工程運作影響最大，並就親身經歷事件提出說明，並藉以印證研究理論之集體行動理論中有無民代強奪資源及瞭解民代特權之滲入公共工程之情況，是訪談題目第五題的設定目的。
- (六)黑金影響公共工程一般認定由來以久，為瞭解其介入的方式及型態，從實務中剖析那種介入程度最嚴重，並藉以瞭解互惠理論中存在之共生關係，是訪談題目第六題的設定來源。
- (七)黑金能在公共工程中介入生根，擬從實狀況瞭解黑金生存之機制為何？是訪談題目第七題設定目的。
- (八)政府掃除黑金雖不遺餘力，惟一般民眾認定績效不彰，



- ..藉由實際體驗對肅清黑金是否尚有更具建設性的意見，
- ..乃設定訪談題目第八題。

## 第四節 研究範圍與限制

### 壹、研究範圍

公共工程所涉及的層面極廣，若不論其規模大小或金額多寡，則幾乎一般公務機關多少均會觸及，只不過民眾的焦點都放在重大的公共工程，因為其重要性及安全性較受到監督及矚目，是全民共享的公共財。因此，公共工程所耗費的設施經費，無一不是民脂民膏，均是人民的血汗錢。故只要是政府機關所承作的公共工程設施，均是本研究的範圍。

再以台灣的政治生態，參雜了太多的組成因素，尤其地方的派系林立，而這些派系與政府間關係更是盤根錯節，以往為了政權鞏固，常提供「特權」使派系有發展的空間，甚至利用派系間的矛盾來掌控派系，而特權得以茁長「公共工程」是極重要的一個環節，往往在每次選舉時也都以工程的統籌分配款來討好民心，也是地方型金權政治形成重要因素之一。解嚴之後，地方派系也隨政權轉移變的較無法掌控中央滲透，有的派系利用黑社會的武力組織來處理正常業務該進行的事，不只在地方政壇常有，在中央國會殿堂也常見，當然，「黑金」足可日益壯大，生生不息。

近年來政府辦理之重大公共工程建設，其工程規模日趨龐大，工程內容愈益複雜，所涉及之專業分工與科技整合，更加精細嚴密，無論在規劃設計、營造施工、監督管理，在在均需仰賴

工程技術人員專業知能的發揮，及與相關團隊的合作。<sup>11</sup>惟公共工程自事前規劃、設計、施工及驗收均有既定的規範，但在整個工程施作過程中，何以各件工程於品質的驗證下會呈現不一樣的情形，在工程經費絕對足夠的基礎下，到底是施材的問題、施工技術的不良或是人為的因素出了問題，除了顯見的技術因素外，再從社會因素層面，以黑金介入公共工程的現況，對工程品質是否帶來影響，也是本研究探討的範疇。

## 貳、研究限制

國內公共工程長久以來即存在著一些不易單獨處理的因素，因為牽涉極廣，又加上部分政策施為欠缺長遠的考量與規劃，進而影響公平正義，致無法提升其施政績效。<sup>12</sup>亦無法以更積極的作為，適時反應解決民眾的需求。因現今文官體系，必須是消費者導向的、服務導向的政府組織，它必須具有回應消費者能力，而且成為有利使用者的、動態性、競爭性的價值提供者。<sup>13</sup>致政府無力以快速的方式阻絕黑金勢力的擴散，也使得黑金得以較隱藏的方式逐漸入侵公共工程市場，亦令處理黑金介入公共工程問題潛伏著不易有立竿見影的效果，也使本研究存在若干限制：

- 一、黑金具有一種隱藏不易發覺的特性，事前極難有具體跡象可循，即使發生弊端或發現品質不佳的情形，大都屬亡羊補牢的作為，不易於短時間遽可認定。
- 二、黑金問題由來已久，各種相關研究或論文發表，大都偏重於地方派系、選舉過程及黑白掛勾等主題的研究，較少將黑金與公共工程品質列為研究之主題。

---

<sup>11</sup> 公共工程之改進注意事項，《八十六年度審計報告書》，民 86，頁 1-13。

<sup>12</sup> 審計稽核之成果，《民國八十七年審計報告書》，<http://www.adult.gov.tw/>。民 89.8.28

<sup>13</sup> 史美強，《公共組織再造之理論基礎》，研考，民 86，頁 8-27。

## 第五節 名詞界定

### 壹、黑金

黑金可以分為兩個部分來說明，第一是黑的問題，第二是金權，包括了財團的問題。所以在黑金當中，如果只是單純與黑道，也可以分為三部分，第一是犯罪組織(mafia)，第二流氓幫派(gang)，第三是和這些犯罪組織犯罪組織、幫派、流氓、角頭關係非常密切的經營事業體、商業體。至於金的部分，就是一些財團的問題，財團不正派經營，而透過政商管道或與黑道有所掛勾，方為「金」，例如不會有人認為正派經營的行號，也就沒有人會說他是「金」或「黑金」。<sup>14</sup>又要研究黑金，則必須有清楚的界定和觀察指標，所謂「黑」指的是黑道介入地方政治，「金」指的是不當的金錢流入或流出地方政治，以「錢」換「權」是流入，以「權」換「錢」是流出。因為這是不正當的「錢」與「權」的關係，往往需要黑道來護航，或者由黑道本身直接介入肆無忌憚的操縱這種關係，黑金政治因此而產生。<sup>15</sup>有人最近把金權政治的這一面向，稱做「白金」。金權政治的這兩個方面，違法腐敗的「黑金」和名正言順的「白金」是互相連結，互相促進的，它們的界線，其實也未必容易分清楚，官商勾結，金權政治之所以產生，黑白掛勾，是黑金政治的淵源。<sup>16</sup>

也有人說黑金是黑道政治與黑金政治的綜合體，或許界定的

---

<sup>14</sup>高振昇，如何建立抗拒黑金，並且有能力斬斷黑金的警調體系，  
<http://www.jrf.org.tw/mag276folder/>，民 90.2.20。

<sup>15</sup>同註 1，1。

<sup>16</sup>連結 linkage 第二期，黑金、白金和所謂第三波民主改革，  
<http://192.192.148.27/net/linkage/nop.2/2-1.html>，民 90.2.20。

角度未見一致，不過本質上仍不離黑道、金權或特權，且已經從以前依附關係，逐漸變為「當家作主」，甚至走向政治，集結「金錢」與「特權」的雙層特點，更使黑金更形複雜化。也有將黑金與黑金政治視為一體，因為「黑」指的是黑道介入地方政治，而「金」指的是不當金錢流入或流出地方政治，也就是錢與權交換的政治，當各種選舉來臨時，政治更容易與地方派系結盟，派系聽命勝選，自有龐大的經濟特權作後盾，也就成為金權政治的雛型，最後派系黑道由抬轎人升格為坐轎人之後，黑金政治就完全成形。<sup>17</sup>

由上述雖然「黑金」迄今尚無確切的定義，各界解讀也不盡相同，惟從文獻、現況與訪談中，似乎可發現黑金含括「黑道、特權，財團及政府官員二種以上之連結，而圖謀不法利益者」均屬黑金的範疇，也是本研究黑金的定義。

## 貳、公共工程

公共工程一般包括營建工程(又稱土木工程)與機電工程兩大項。<sup>18</sup>惟關於「公共工程」的意義，有人認為係專指由政府興辦之工程，而以服務公眾為目的或為公眾所使用之工程，亦有將凡與公眾之安全與福利相關之工程，通稱為公共工程。

一般所謂之「公共工程」或「公共建設」指的是政府所投資負責推動執行之實質建設，目的再提供公眾共同需要的工程設施和設備，其效能為大家所共享，以達改善生活品質，促進經濟發展等政策性目標。

---

<sup>17</sup> 同註 14，11。

<sup>18</sup> 尹章華，《公共工程與採購法》，台北：漢興文化圖書公司，民 87，頁 6-12。

所以「公共工程」涵蓋範圍極為廣泛，廣義而言，指都市計畫所稱公共工程設施之興辦，亦即是以服務公眾為目的，成為公眾所使用之工程，而不論其興辦者是私人或是政府。狹義言之，係專指政府興辦之工程，而以服務公眾為目的或為公眾所使用之工程。本研究所稱之公共工程只限於狹義的範疇。

### 參、品質

依據 ISO 8402，品質定義之對象，可為活動、過程、產品、機構、系統、人員等之組合，亦即品質適用之對象，不再是以往大眾觀念中有形的產品，而可以是無形的服務或活動。評斷品質優劣之依據，非決定於工程師訂定規格和一般管理上之規定，而能否滿足使用者之需求與期望，一般而言，能滿足使用者需求或超過使用者期望，即可稱為有品質。

依幾位專家學者對品質的定義如下：<sup>19</sup>

ISO8402：一個實體的特性總和，此種特性具有滿足特定與潛在的需求之能力。

戴明(Edward, Deming)：符合顧客現在與未來的需求。

裘蘭(Joseph, M.Juran)：品質是指一項產品能夠滿足消費者之需求或消費者對其所期待的程度，即品質就是決定產品的適用性質。

費根堡(Armand V.Feigenbaum)：品質是一種在市場、工程製造及維護上的綜合特性，透過其使用可以滿足顧客的要求與期望。

### 肆、公共工程的特性

公共工程多指各級政府或其他公法人為建造修繕公共營造

---

<sup>19</sup>陳式毅，《公共工程品質管理》，台灣省政府政風處印，民 84，頁 79-86。

物而興辦之工程，其特性為：

- 一、合約金額龐大：不論道路、橋樑、隧道、廳舍、航站、捷運、通訊等設施或其他，合約金額動輒以數億計。
- 二、施工期間漫長：公共工程因一般規模較大，難度較高，施工期間較為漫長，時間愈長，風險愈高。
- 三、技術層次較高：公共工程，例如高架橋樑，隧道開掘、捷運設施、地下車道、高樓建築等均需高層次專業技術之支援，始能確保其品質。
- 四、衍生契約複雜：公共工程，以定作人為核心向外幅射成多面向多層次網狀契約關係。
- 五、涉外案件居多：大型公共工程，政府為因應國際化自由化特性之時代潮流，間有技術性高之工程，亦須外國高科技之技術移轉，藉以逐步提高國內工程水平，故泰半召開國際會議，公共工程案件頗多涉外案件。<sup>20</sup>

## 伍、公共工程的品質特性

### 一、公共財或外部利益大

政府所推動的公共工程建設，具有非對立性及排他性，具有公共財性質，不論是公共財或外部利益性質，若任由市場機能引導，很可能會有提供過多或過少的情形，則須由政府介入以減低其市場失靈的可能。

### 二、金額大、風險高及回收期長

若係大型公共工程其金額都十分龐大，施工生產期間，工程使用受益期以及投資回收期皆長，使財務負荷與營運風險相對較大。

### 三、存在資訊不對稱問題

---

<sup>20</sup> 同註 18，12。

公共工程具有營造工程之獨特性，無法大量標準化生產，產品間品質差異性頗大，而營造商對自己承做能力知之甚詳，但是政府採購單位卻無法完全掌握這些資訊，因而產生資訊不完全或不對稱的問題。

#### 四、安全與品質要求嚴謹

公共工程品質好壞與民眾生活息息相關，故在安全及品質上要求嚴格，避免因設計、施工及維護不當而影響民眾生命與財產安全，迫使執政者背負政治上的風險與責任。

## 第六節 章節安排

本研究共分五章，第一章為緒論，第一節為本文之研究緣起與動機，第二節為研究目的，第三節為研究架構與方法，第四節為研究範圍與限制，第五節為相關名詞界定。第二章為理論基礎及文獻回顧，其中第一節為研究相關理論敘述，第二節為文獻回顧。第三章為現況分析，其中第一節為黑金政治的現況及介入工程案例分析，第二節為說明黑金一般的組織型態，第三節為黑金介入公共工程現況說明，以瞭解黑金存在的事實及影響公共工程品質的現況。第四章為研究發現，第一節從蒐集的文獻及現況分析中尋求問題發生的原因及現存問題，第二節為深度訪談發現，研析相關人員本身從事工程實務所面臨的困難或弊病，從中發掘問題所在。第五章為建議與結論，從前文的所研究的內容，歸納出本研究的發現與建議。





## 第二章 理論基礎及文獻回顧

### 第一節 理論基礎

#### 壹、黑金存在的互惠(reciprocal)理論：

互惠論在社會學中又稱為「交換論」，認為社會結合的基礎在於社會各部門之間能夠互惠，所謂互惠不再乎「平等」而再乎「公平」，「公平」的標準由文化價值來決定，同時各人對於同一物品的「交換價值」、「使用品值」和「持有價值」不同，基本上其價值觀念來自於文化的學習。<sup>21</sup>黑金存在即係出於自然而然的利益共享以及共同的臍帶連結。

台灣目前的黑道人物，各據一方也擁有各自的營利地盤，平常大多沒有正當的職業，而賴以生存的金錢來源，以往都是以恐嚇、勒索為主，但現在再也不是以前的小本經營方式，而是替人擺平棘手事項，或是結合灰白二道，圍、綁標公共工程，再轉經金權人士施作工程，並由黑道視案件大小分得多少傭金。另外黑金政治涉及的各級民意代表選舉，不管黑道漂白或金牛人士，選舉花多少錢，必須於該屆任期中想辦法回收，而其金額的龐大，包攬公共工程抽取不法利益是重要的一個途徑，出多少力做多大的事獲多少的利益，似乎也是黑道存在已久的法外通則。

---

<sup>21</sup> 社會學的是與不是，《sociology study，第一講，序論》，  
<http://ceiba.cc.ntu.edu.tw/sociology/lesson/>。

台灣存在已久的「紅包」文化，即是此一現象的起始，以往農業社會相互協助農作收割或是喜喪幫傭，事後頂多是以剩餘物資或酒酢酬謝，無任何非份色彩，原是出於里鄰為美的出發點。豈料隨著環境及經濟發展變遷，不管大至選舉小至醫院開刀診治，都要以「走路工」或「打通」關節的金錢或物質為對價，希望求得勝選或較大的關心，事實上是否真能達到預期的目的，則不是那麼的重要，實際上也無從印證，其實最大的目的只在求心安或是盡人事聽天命的本份而已。

而民主社會發展迄今，情況並無太大改變，反而從正當的請託，演變成利用「特權」去解決一些民眾「無奈」或「無力」之事，相對卻使特殊人士坐大，當然或許有它真正的作用，不過這種「特殊文化」除賠掉民主根基及社會的公平正義外，無疑也是黑金賴以滋長或不法結合的重要因素之一，要消除黑金必須要考慮此種特殊文化的影響。亦即此一因素則必須從法制及社會發展層面去思考解決。

## 貳、黑金政治改革涉及「集體行動問題」(collective action problem):

「從集體行動的角度來看，台灣代議體制是一個龐大而複雜的集體行動問題，每個選區都喜歡自己所選出來的政治人物神通廣大，能為地方分到最大的建設經費大餅，但是卻痛恨其他地區選出來的『黑金政治人物』強奪資源」。<sup>22</sup>誠如陳敦源認為「在社會普遍責難民代濫權的表象之下，民眾私下享受著利用民代職權橫越官僚叢林的快感」。<sup>23</sup>亦即人民一方面痛恨所謂的黑金人物，

---

<sup>22</sup>吳英明、黃榮護、余致力、陳敦源等，優質民主的基礎與制度研究計畫書，民89.2.頁3。

<sup>23</sup>陳敦源，誰掌控官僚體系？從代理人理論談台灣官僚體系的政治控制問題，  
<http://cc.shu.edu.tw/~ppm/publications/teacher3/a3-4.html>，民90.6.12。

但另一方面黑金人物靠人民選票心態情結，已成為消除黑金重要的干擾因素，亦即必須同時解決改革的集體行動問題。

自從台灣實施民主政治後，用選票去「選賢與能」是一個常見的方式，加以各層級民意代表眾多，尋求再次的支持除了個人學經歷或特殊色彩外，無非就是要以政見兌現及為地方爭取建設為主要考量。其中最重要的是公共工程建設，能大量爭取到的民意代表無疑為下次連任累積籌碼，但卻不是每個民代均能如此，也產生神通廣大的政治人物可以爭奪較多資源，而黑金人物即是多以此為民眾所接受，相對的民眾痛恨黑金人物，但卻無心去苛責為地方爭取建設經費的「黑金政治」人士，反而再一次的用選票去肯定他，自然使黑金政治無法有效消除，而產生「週而復始」的效應。此一問題則必須從法制與政治層面去思考解決。

### 三、魔島理論:

「魔島理論」係指：一群水手在印度洋上航海，一望無際的海洋上隔天突然浮出一座地圖上原本不存在的小島，彷彿魔法變出來似的，事實上，真正的「魔島」乃是由於海底沉積的珊瑚礁日積月累形成的結果，只是正好水手醒來的翌晨，恰巧浮出水面而已。<sup>24</sup>黑金的形成並非一朝一夕所造成的，也是長年累月聚積的結果，此種文化傳承的積習，意欲於短時間根絕，自需從社會及文化背景因素同時考量，方具成效。

台灣黑金問題事實上存在已久，其早期源起於地方的富賈士

---

<sup>24</sup>董峰政，異想天開說「創意」，《鯤島本土文化園地》，<http://demol.nkhc.edu.tw/teacher/>，民90.4.21。

紳派系，那時已有結合官員從事非法勾當行徑，後演變成各據一方的角頭，彼此相互抗衡，加入成員日趨複雜，成為今日為人痛恨的黑道，再加以結合政治金權後已是不容易摧滅的聯盟關係。不論是黑道利用選舉「漂白」成民意代表，進而控制地方資源，或是民意代表利用地方資源，與黑道謀取公共利益，地方政府在利益的糾結下，黑道、議會及地方派系早已成為密不可分的共同體，危害民主發展，至深且鉅。<sup>25</sup>故黑金淵源已久，絕不是一夕之間造成的，是社會環境及國情文化的演進過程產物，要遏阻它必須從黑金形成的歷史、環境及文化背景等面向併同思考。

自未實施民主政治以前，那時並沒有「黑金」這名詞，不過封建的社會中早就存有「走後門」的習性，同時地方士紳結交權貴行販毒、走私也有所聞，其實那種勾當以現在標準來衡量，其實也就是現在的「黑金」，充其量也只是名稱的不同而已，因此，吾人可知道黑金絕非現在才有的產物，有其歷史沿革及演進背景，黑金現在介入公共工程也已有時日，僅憑強力禁絕似仍難達其效果，必須去針對其形成因素做全面考量，則應以社會層面為出發點去思考解決。

## 第二節 文獻回顧

國內對黑金政治的研究大部分著重於地方派系的發展與沿革的描述與分析，專注於地方派系形成及其影響層面，再者即是探討地方派系與選舉的因果關係，另外就是以政治與金權財閥的關係探討，雖從中可瞭解黑道與政治的相關性，從而直接論究黑

---

<sup>25</sup>張覺明，《黑金總統》，台北，學欣文化有限公司，民 85，頁 16-32。

金政治與公共工程品質的主題較少論及，惟從既有文獻中先行將與研究主題部分相關的學術研究提出概要說明。

有關黑金及政商問題方面，有派系與政商關係研究室/立委簡錫辦公室於八九年曾對「黑報告，本研究結合台大教授張清溪、陳明通、陳東升及多位研究生及國會助理等針對台灣有沒有黑金、黑金政治如何形成及全省黑金縣市排行榜做成量化指標，包含黑金指標的界定與計算與各級民代涉及重大刑案、基層金融逾放情形等做成調查，惟本份研究係偏重在八十九年以前執政之國民黨的情況為分析主軸。<sup>26</sup>諸如黑道為什麼會參選？為什麼國民黨會提名黑金型人物出來參選？從國民黨的本質進行剖析，因為以一個戰後退居一隅的政黨，不能沒有本土勢力的支持，不能不透過選舉來取得統治的正當性，因此一直採動員地方派系力求勝選，並使黑金政治逐漸成形。

上項研究報告歸納出黑道治鄉治縣的六種模式為「掌握地方的派系的金脈(農會或地方合作社)」、「介入地方公共工程」、「土地買賣或炒作」、「選舉恐嚇或賄選」、「股市投機炒作」、「經營不法事業」等，而公共工程即是其中之一項。又提到工程綁標，已經成為黑道、派系獲取經濟利益與固樁的主要來源。一位深諳內情的營造業者沉痛的說：「圍標了不起賺一成，綁標利潤更可怕，二、三十億工程可以作成五十億。」以綁標豢養黑金，更使公共工程品質低落，全民遭殃。」黑道與民代及官員掛勾愈深，社會資源正不斷被吸入黑金政治這個大黑洞。<sup>27</sup>

---

<sup>26</sup> 同註 1, 1。

<sup>27</sup> 同上註。

陳東升在八十八年「黑道、派系與財閥問題研討會」提出之地方派系、黑道與地方政治之研究中針對黑道與政治提到一個循環的說法；黑道藉由選舉漂白，進入立法院等議事殿堂後，控制立法機關，謀取特殊利益，而獲至之經濟利益，為少數人所把持，造成社會的不平等，等到下一次的選舉，就用鈔票來換選票，進而再獲取特殊的利益，這樣的好處，愈滾愈大，這樣的模式不停的循環。另對黑道勢力在立法院的發展，憂心的表示，「短期間，黑道立委是明目張膽的爭奪利益，而長遠來看，黑道立委造成的造成社會財產不平等分配，及對民主政治的戕害。」<sup>28</sup>

陳東升又強調「黑道漂白、參政，對社會一點正面功能都沒有。」要防止黑道藉由選舉，進入政壇。先要喚醒民眾對黑道參政的重視，其次這是經由民眾手中的選票，過濾不當的人選，而媒體的監督功能與也是重要的角色。<sup>29</sup>又在其「金權城市」一書中，剖析房地產、分析地方派系與財團操作，則擔心國民黨營事業規模變大，營運能力增加，將使台灣失去公平正義，也扭曲市場經濟與政治運作。<sup>30</sup>

另趙永茂則對「黑道」與「政治」亦有研究，則指出「對黑道來說，參選是漂白很重要的途徑之一，他們選上後，不但有助於發展地上事業，亦可強化地下事業。」<sup>31</sup>進入七十年代之後，地方屢與動輒上億的大型工程劃上關係，黑道想要「圍標」、「搶標」，當然必須依附派系，加入政界以求發展。

---

<sup>28</sup>陳東升，地方派系、黑道與地方政治，《黑道、派系與財閥問題》研討會論文集》，民 88.12.22。

<sup>29</sup>同上註。

<sup>30</sup>陳東升，《金權城市，地方派系、財團與台北都會發展的社會學分析》，台北，巨流，民 84。

<sup>31</sup>趙永茂，《台灣地方政治的變遷與特質》，台北，翰蘆出版社，民 87。

而據趙永茂分析，台灣黑社會勢力(或稱黑道)的發展，約可分為四個時期：<sup>32</sup>

- 壹、社會型黑道期:民國三十四年光復後至民國五〇年，為台灣都市幫派崛起期，並以幫派組織型態為主，期間經過四〇年代初青少年太保時代，到四〇年代末四海幫、竹聯幫的興起，已有走向大型及組織化的趨勢，此期間基本上是屬非法的、地下的及零散的社會幫派。
- 貳、經濟型黑道期:民國五〇年間為台灣黑社會幫派成長期，隨著台灣都會的快速發展，促使黑社會幫派在都市社會加速蔓延與成長，成為普化型或擴張型幫派，是朝向較有組織與規模的發展，其體質已轉向為地上與經濟型式經營型社會幫派。
- 參、黑道調整與整頓期：民國六〇年代，全省黑道幫派，尤其是大都會幫派勢力，經過進二十年的滋長發展，以出現成千個幫派，當時「事業」發展普遍以應召站、茶室、職業賭場、地上酒家及公共工程的招標及選舉時的競選活動等。當時西部地區海縣若干縣市已有幫派積極助選或自行參選，依附政治，當時警察機關民國六十二年首度實施幫派解散登記，全省計有五百六十八個幫派，三千三百三十四人登記脫離幫派。
- 肆、政治型黑道期:民國七〇年代為幫派發展與轉型期，此期間逢七十三年實施全省「一清專案」掃黑行動，卻也使得黑道重組與變質，使黑道上層者為發展其勢力並串聯化，事業公開化、國際化及多向化，並積極參與政治，開拓正常化、合法化或公開化的寄生，下層黑道則到處流竄，一時暴力事件四起，對社會安定與經濟法律秩

---

<sup>32</sup>同上註

序，產生相當大的衝擊。

又有關黑道與政黨之互動，趙永茂表示「至於政黨與黑道的關係，由於黑道是利益與安全取向，只有支持執政黨，與執政黨保持密切關係，才有利益，國民黨既然在大部份縣市取得執政、所以黑道較維護國民黨」。又黑道與選舉關係認為，「而相對的，國民黨高層雖然沒有運用黑道的意思，但地方黨部為求勝選，席位取向，基本態度成了縱容坐視。」<sup>33</sup>

陳明通在「黑道與政治」中提到，過去，執政的國民黨以養地方派系穩定政權，地方派系藉地方金融、介入許多公共工程等經濟特權，維持派系發展。隨著台灣政治民主化，選舉連連，地方派系愈來愈無法動員，於是「在飲鳩止渴的情況下，只好將黑道勢力引進樁腳動員系統，久而久之，黑道人物也學會這種選舉動員模式，一直在底下抬轎的，也會想坐坐轎....。」用來闡述黑金惡化的主因。<sup>34</sup>

另黃光國則以解嚴之後，看到台灣的各種亂象，從李登輝總統時代，以優勢政黨的掌控策略，立法委員涉入重大工程的「圍標」與「綁標」，並由立法院的暴力事件探討黑金政治的情形。也提到「民粹」民主導至金權政治，過多的黑底背景人物進入各種議會或立法院，使得立法院「黑」影幢幢，也因此產生「黑道治縣」、「黑道治國」的疑慮。黃光國認為「金權政治大概是指勾結財團、捍衛財團和地方派系利益」。<sup>35</sup>

---

<sup>33</sup>同上註。

<sup>34</sup>陳明通，《派系政治與台灣政治變遷》，台北，日月出版社，民 84

<sup>35</sup>黃光國，《民粹亡台論》，台北，商周文化事業股份有限公司，民 84，頁 41-53。



台灣黑金政治已成為國際的特殊現象，郭正亮指出，日本山口組、義大利黑手黨和台灣黑道最大的不同是，他們都在政治外圍，然而「台灣黑道公然進入政治圈，參與選舉，樂此不疲。」並認為黑道在台灣的现象正反映：「台灣制度化能力不足，所以使得很多非政治力量可以發展，導至腐敗與暴力，黑道派系逐漸進入中央，逐漸形成反穿透。」他說：「黑金政治的問題，必須從國家、市場與民間社會的三股力量改變，從文官中立、司法中立，健全市場，乃至民間社會、社區自治力的建立著手。」<sup>36</sup>

從上述瞭解到台灣黑金政治的源起與其實質內涵，縱使黑金與公共工程間有其既存的事實，但在文獻中卻無法找到有力的支撐，使得黑金政治與公共工程間的因果關係仍然無法有效釐清，也無法於二者之間質接找到其關連性，由於這方面的缺乏，因此受限不能以更宏觀的眼光去思考未來制度性或結構性的問題，當然直接影響到提出研究發現與建議的正當性，基於此本研究擬於第三章從黑金存在的現況及黑金介入公共工程的案例中卻尋求解答，藉此對台灣十幾年來掃除黑金的改革作為提出反思，並緊接著於第四章中對黑金介入公共工程造成的影響，從現況與深度訪談中提出本研究發現之問題所在，最後在第五章針對問題提出因應及具體建議以為總結。

---

<sup>36</sup>郭正亮，《新政治出發》，台北，高寶國際(集團)有限公司，民 89，頁 163-178。

## 第三章 現況分析

### 第一節 黑金政治現況與介入工程案例

#### 壹、黑金政治的現況

「黑金」是台灣當前最嚴重的問題之一，黑金危害社會，戕害民主政治發展，阻礙台灣升級，甚至動搖國本。歷年來各級政府無不將掃除黑金列為主要施政目標，但執行成果仍十分有限。又黑金人士參政後，均挾其龐大民意掩護非法行徑，嚴重扭曲民意及民主的正當性，正如余致力所言：「民選公職人員所擁有選民支持的合理性，並不是高於一切的至高主權，事實上，選舉那一霎那間的優勢得票比例，不代表支持民選政治人物往後任職期間的所有決策更未賦與渠等合理化其所有言行作為的憑證。」<sup>37</sup>也導致整個行政體制運作也隨之失調，重挫民眾對政府的信賴與支持。故民眾莫不殷殷期盼政府能儘早掃除黑金，還給善良老百姓一個免於恐懼的生活空間。

黑社會介入營造業由來已久，過去介入的型態，只是地痞流氓勒索小額保護費的小混混把戲，對於整個營建市場尚起不了太大破壞作用，最近黑社會的介入卻起了實質的變化，非但頂借了營造業牌照，搖身一變成為營造業者，大模大樣出入營建市場圍標工程，公然的偷工減料延誤工期。<sup>38</sup>隨著台灣經濟與社會的長足發展，卻也造成黑道與金權結合，甚至金錢與暴力介入地方

---

<sup>37</sup>余致力，論公共行政在民主治理過程中的正當角色：黑堡宣言的內涵、定位與啟示，國立政治大學《公共行政學報》，第四期，民 89.2，頁 11。

<sup>38</sup>任俠，黑道「圍標」工程愈演愈烈，《聯合月刊》，第 39 期。

選舉，日益嚴重。趙永茂指出「對於黑道來說，參選是漂白很重要的途徑之一，選上後，不但有助於發展地上事業，亦可強化地下事業」。<sup>39</sup>

進入七十年代後，地方屢與大型工程相關，預算動輒上億，黑道想要「圍標」、「搶標」，也必須依附派系，加入政界，以求發展。也使得黑道介入政治成為一個途徑，據陳東升表示：「地方派系的式微，給了黑道參政的好時機，由於地方派系競爭激烈，各派系為鞏固既有勢力，必須拉攏不同的能量，而黑道就是其中之一」。<sup>40</sup>實際上黑金匯集利益方式，在分配正義方面並未如儒家所重視的「親親原則」，而是依照與對方關係的親疏遠近，採用不同的交易法則，來和對方進行互動。<sup>41</sup>黑道依附地方派系，介入選舉。陳東升強調：「『黑道漂白』的動機與企圖，才是真正讓人憂心，其目的，有可能是花心思在維護自己的利益上，如銀行、工程及特許利益等方面，都是進一步可牟取不法利益的地方。」<sup>42</sup>

黑金政治的形成，最普遍的方式，是由黑道人士參加選舉，藉由進入政壇進行身份漂白，再由各種組織性利益團體與民意代表及政府官員產生共生關係，坐享政府機關及社會資源。從瓜分預算，介入重大公共工程圍（綁）標、官商勾結、暴力施壓等，不僅造成國家、社會資源重大浪費，侵蝕國本更是難以估計。在台灣的掃黑，對老百姓來說，可能是一項除暴安良的舉動，可是

---

<sup>39</sup>同註 30, 22。

<sup>40</sup>陳東升，地方派系、黑道與地方政治，《黑道、派系與財閥問題》研討會論文集》，民 88.12.22。

<sup>41</sup>Hwang, Kwang.Kuo.Face and favor:Chinese power game.American Journal of Sociology,1987.pp.944-945。

<sup>42</sup>同註 28, 22。

對某些所謂的「大哥」人物卻有不同的解讀，如綽號「白狼」的張安樂即說到：「當初有選舉的時候，說我們是成功的工商人士，希望運用我們的關係去勝選，等到選舉成功後，我們卻變成黑道幫派，教唆犯罪的不法對象。」<sup>43</sup>也顯示黑金與政治在某些事例中有其相互依存的密切關係。

國內過去執行「掃黑」的情形，按照法務部自八十五年之「掃黑執行方案」至八十九年七月實施「掃除黑金行動方案」計有四種方案，其名稱為掃黑執行方案、掃黑除暴執行方案、打擊黑金行動方案、掃除黑金行動方案等。該四種方案工作重點，前一、二種方案係專對掃除黑道暴力，後三、四種方案係涵蓋黑道與金權掛勾。

因此，政府為防止黑金不法勢力不斷擴大，近年來對掃黑工作也未曾鬆懈過。據法務部資料顯示，統計八十九年一月十九日起至九月底止，涉及工程黑金之案件，各檢察機關共起訴八十七件、二四三人，定罪七件、十人，自八十九年七月一日起至同年十一月十日止，台灣高等法院檢察署查緝黑金行動中心各特偵組共受理案件四七三件，終結一三二件、查證中三四一件，截至十月底止，各地檢署提報之重大黑金案件共一一七件，終結十六件、未結一〇一件，各級檢察署目前辦理之重大黑金案件中涉及黑道者，共二十三件，已結五件、未結十八件，在在顯示黑金案件成案率甚低。<sup>44</sup>

早在八十四年，根據中央研究院社會學研究所的社會變遷基

---

<sup>43</sup>楊荊遜，焦點新聞 放逐(四)掃黑功能，  
<http://www.tvbs.com.tw/tvbs-weekly/120697wk05/a/wolf/index.htm>，民90.1.30。

<sup>44</sup>《監察院公報》，第2309期，民90，頁37-41。

本調查，就已經有百分之七十的民眾認為國內政黨與財團的掛勾嚴重，更有百分之七十五的民眾覺得黑道介入政治的情形嚴重。<sup>45</sup>又據法務部調查局自八十六年迄至八十九年九月底止，財稅單位通報之工程營造涉及貪瀆線索共二十一件，政風單位移送涉及貪瀆線索共七八二件，自行發現之工程黑金案件共六六九件，經民眾檢舉之工程黑金案件共一、〇四七件，總計共二、五一九件，但起訴率低於百分之十，迄今仍在查證及偵查中者平均高達百分之六十，由此可見之黑金案件起訴率不及一成。<sup>46</sup>

黑金政治足以動搖國本，根據天下雜誌所作調查顯示，台灣人民認為掃黑、改善治安是目前政府施政當務之急，台灣人民最痛恨的也是黑金政治，據統計每四位台灣人民就有一位認為，黑金政治讓他們覺得生活在台灣不光榮，同時有高達六成的人民表示，黑金政治是造成台灣貧富差距惡化主因。<sup>47</sup>

依據八十八年內政部警政署公布「黑金縣市指標排行榜」過去五年內，各縣市民代涉及殺人、擄人勒索、恐嚇等重大刑案，所作成的量化指標，「染黑程度排行榜」前五名，分別為雲林縣、彰化縣、高雄縣、台南縣、屏東縣。<sup>48</sup>而他們賴以生存的經濟來源，主要是公共工程的包攬。又指出台灣地區近年來黑道幫派介入公共工程圍標研究的資料統計，各縣市議員、立委與國代，具黑道背景的高達一百名，等於約每十二位民代中，就有一位染黑。

在國內營造業多屬中小型企業，家數合計已達一萬一千家，

---

<sup>45</sup>澄社，針砭新政府(四)，<http://news.yam.com/forum/cheng/>，民 90.3.8。

<sup>46</sup>《監察院公報》，第 2311 期，民 90，頁 26-41。

<sup>47</sup>邱花妹，透視黑金關係，《天下雜誌》，第 224 期，民 89.1。

<sup>48</sup>同註 1，1。

長期以來，營造業對國內工程建設有重要貢獻，但也因經營環境改變，產業之管理與輔導不盡完善與工程管理制度不甚健全情況下，龐大的工程建設預算分配與運用，政治與工程常結合，也淪為黑道與民代爭相吞食與介入之產業，不合理的分贓同時剝削了工程品質。據台灣營建研究院於 2000 年特別對近千位營建業之負責人或專業經理人進行調查，調查結果有百分之七十表示執行工程時，曾受到灰道(不肖政府官員)、白道(民意代表)及黑白道威脅刁難，百分之十六曾受到黑道威脅，黑道中南部地區較北部地區嚴重。又其中受不當外力介入影響工程情況比例；黑道(黑社會)介入中央公共工程 15.6%、地方公共工程 49.5%、民間建築工程 1.64%，而白道(民意代表)介入者中央公共工程 27.12%、地方公共工程 41.59%、民間建築工程 2.12%，可見黑白兩道介入公共工程的情況頗為普遍。<sup>49</sup>

黑金介入公共工程已從上述資料中顯示，黑金形成的來源從地方派系、政黨關係或財團等均有涉及，且黑金人士參政比例日高，日趨嚴重，而其介入的層面從中央到地方工程均有涉入，雖司法單位偵辦的黑金工程案件數量頗多，惟起訴率低且進度遲緩，充分顯示司法功能於黑金案件處理之無力感與績效不彰，一般民眾普遍對政府肅清黑金失去信心，因此政府如何於短期間內交出一張漂亮的掃黑成績單，應還要經過嚴酷的考驗，

## 貳、黑金介入公共工程及地方政治的概況

### 一、介入工程案例

近年來從中央到地方所發生的黑金介入公共工程的案例時有所聞，雖然工程規模或金額大小不一，但本質上

---

<sup>49</sup>中華民國全國工業總會，《工業界對新政經環境的看法與對新政府的期許》，民 89，頁 1-13

的圖私人不法利益的出發點是一致的。茲將近年來國內自中央到地方機關涉有黑金介入工程件案，擇要說明如下：

(一) 西濱公路野柳隧道工程案<sup>50</sup>

案名：西部濱海公路台二線五二 K+二 00 至五四 K+二

00 野柳隧道新建工程(下稱野柳隧道工程)。本案現尚上訴於臺灣最高法院審理中。

有關人員：

公務人員部分

翁孝倫係行政院國軍退除役官兵輔導委員會榮民事業工程處(下稱榮工處)副處長。唐希聖係台灣省公路局西部濱海公路北區工程處(下稱北工處)工務課課長。胡佳明為北工處第一工務段(下稱第一工務段)段長、王福永(民國八十三年至八十四年六月十五日期間)、林旺泉(八十四年六月十六日至八十五年九月十八日)二人均是第一工務段監工(主辦工程司)、胡孝楨係助理監工(協辦工程司)，許仲仁、郭義人、林聰益分係公營事業中華工程股份有限公司總經理、土木處經理及土木處估算課課長，以上人員均係依法令從事公務之人員。

廠商業者人員部分

陳帝國係致業營造有限公司(下稱致業公司)負責人，陳根(陳帝國之兄)，為竣國建設有限公司(下稱竣國建設公司)負責人，江正治係福清營造有限公司(下稱福清公司)負責人，林水壽、張展榮分別為大

---

<sup>50</sup>臺灣高等法院，刑事類判決書，民 86,上訴 4398。

金營造股份有縣公司(下稱大金公司)總經理及股東，林大鈞係介興營造廠有限公司總經理，儲鐵係尚華營造有限公司(下稱尚華公司)副總經理。吳桂靖係靖宜工程有限公司(下稱靖宜公司)負責人，王國志係捷邦土木包工業有限公司(下稱捷邦公司，係捷邦公司之下包廠商)負責人，陳泓漣係先後擔任過捷邦及靖宜公司工地主任。

### 刑事判決

上述人員因違反貪污治罪條例等案件，不服臺灣士林地方法院第一審判決，經臺灣高等法院判決如下：  
儲 鐵：共同對於依據法令從事公務之人員，關於違背職務之行為，交付賄賂，處有期徒刑壹年，褫奪公權壹年。

翁孝倫：依據法令從事公務之人員，對於主管之事務直接圖利，處有期徒刑伍年陸月，褫奪公權伍年。

唐希聖：連續依據法令從事公務之人員，對於職務上之行為，收受賄賂及不正利益，處有期徒刑伍年貳月，褫奪公權伍年。

胡佳明：連續依據法令從事公務之人員，經辦公用工程有舞弊情事，處有期徒刑伍年陸月，褫奪公權伍年。

王福永：連續依據法令從事公務之人員，經辦公用工程有舞弊情事，處有期徒刑陸年，褫奪公權伍年。

所得財物新台幣玖萬元，應予追繳沒收。如全部或一部無法追繳時，追徵其價額，或以其財產抵償之。

林旺泉：連續依據法令從事公務之人員，經辦公用工程有舞弊情事，處有期徒刑肆年，褫奪公權伍年。



所得財物新台幣柒仟元，應予追繳沒收。如全部或一部無法追繳時，追徵其價額，或以其財產抵償之。  
胡孝楨：連續依據法令從事公務之人員，經辦公用工程有舞弊情事，處有期徒刑拾年陸月，褫奪公權伍年。所得財物新台幣玖拾萬元，應予追繳沒收。如全部或一部無法追繳時，追徵其價額，或以其財產抵償之。

吳桂靖：共同連續對於依據法令從事公務之人員，關於違背職務之行為，交付賄賂及不正利益，處有期徒刑壹年，褫奪公權壹年，緩刑伍年。

許仲仁：依據法令從事公務之人員，對於主管事務直接圖利，處有期徒刑伍年陸月，褫奪公權伍年。

林聰益：依據法令從事公務之人員，對於主管事務直接圖利，處有期徒刑伍年貳月，褫奪公權伍年。

陳帝國：共同對於依據法令從事公務之人員，關於違背職務之行為，交付賄賂，處有期徒刑陸月，褫奪公權貳年。

#### 事實經過概述：

台灣省政府交通處公路局(下稱公路局)於八十年至八十二年間，委託聯合大地工程顧問有限公司設計西部濱海公路台二線五二 K +二 00 至五四 K+二 00 野柳隧道新建工程，地點位於核二廠及翡翠灣之間，北工處於八十一年向公路局函文請示，以基於因位處核二廠附近，為顧及核能電廠安全，建請以機械開挖法施工，並獲公路局同意，並副知聯合大地公司，該工程設計採「機械開挖工法」進行施工，並指定以「旋臂式電動掘削機(ROADHEADER)」作為

主要施工機具。

陳帝國自七十三年起從事營建業，擔任竣國建設公司之股東、董事及董事長等職，並於八十一年間成立致業公司為董事長，於八十二年間經人介紹認識竹聯幫之馮在政(綽號二馬)，基於共同之犯意聯絡，以聯合其他廠商或挾黑道勢力恐嚇，以行賄公營事業廠商官員之方式，配合渠等聯合提高標金圍標取得工程再轉包他人，取得權利金藉機牟利，殆本工程公告後，陳帝國認以破碎機及挖土機方式開挖，實際承作金額約五億元，有暴利可圖，乃與儲鐵、陳根、馮在政、項金平等多人著手進行圍標作業，大金營造公司僅僱用員工三人，係以借牌收取費用之公司，介興營建公司長久以來與大金公司就有借牌之關係，均協議配合陳帝國以陪標方式進行本件工程之圍標。

後陳某又意欲使中華工程公司也能配合其投標，適中和營造公司儲鐵與陳帝國係舊識，又儲某妹夫又與中華工程陳朝威有數面之緣，透過層層關係去遂行圍標事宜，惟陳朝威一向硬派作風固執，後推由馮在政出面恐嚇，並謂「要以半價出售棺材」等語，陳朝威雖恐懼但仍參加該項投標，陳帝國見不易妥協，則另配合中華工司人員林益聰、郭義人等介入運作，使中華公司於開標時因未註明具有「橋樑施工經驗」及未提出當時之「八十一年度決算審定書」，致第一次招標雖中

華工程價格最低，但因未具上述文件而喪失資格，也使第一次招標因家數不足流標。第二次公告招標亦因中華工程等投標公司均超出底價未能決標，嗣第三次招標在陳帝國、江正治等用雷同手法終以福清公司名義以八億零八百萬元得標，標後相關人員即由陳帝國各致贈一百萬或數十萬不等的金額酬謝。

陳帝國等標得本工程後，先將隧道北口部分工程轉包給余世震承作，並向余某收取三仟萬元權利金，隧道南口部分工程，則以五千萬元權利金轉包與吳桂靖所經營之靖宜公司承作，八十三年十一月間，陳帝國、陳根因余世震之施工進度嚴重落後，乃藉故使余世震放棄隧道北口部分工程，轉由吳桂靖所經營之靖宜公司以五千萬元權力金代價接替余世震之隧道北口部分工程，吳某並支付三千萬元予陳帝國，用以返還余世震前交付之權利金。於八十三年間靖宜公司再將上述工程再以五億三千萬元之代價，轉給捷邦土木包工業承作，後因糾紛再收回由吳某承作。當時因掘削機係國內首度使用，效果不佳且常故障，故大部分係採「挖土機」及「破碎機」(與掘削機施工單價相差極大)施工，並未全數使用規定機具。再以因施工方法與合約規定方法不同，未有全數使用掘削機之事實，竟由吳桂靖等基於犯意聯絡使得北工處人員於廠商提供之「監工日誌」蓋章確認，其間並曾由吳某等攜第一工務段人員出入酒店飲宴多次，並致贈三萬元不等賄款多次。

本案經層層剝削，數度轉包，涉及人員有財團、黑道人士、政府官員等之勾結行為，致使工程進度受到嚴重的影響，陳帝國、江正治以清福公司名義以八億零八百萬元標得工程，計陳帝國轉包該工程獲取利益一億三千萬元，二度轉包獲得六千萬元利益，商借營業牌照，每期工程估驗款賺取百分之七點九借牌費，至四十二期工程估驗款，共得三千六百餘萬元之借牌費，其不法利益著實驚人。

## (二) 四汴頭抽水站案<sup>51</sup>

案由：台北地區防洪計畫第三期計畫，四汴頭抽水站工程。本案經臺灣板橋地方法院檢察署檢察官提起上訴，再經臺灣高等法院更一審判決，現尚於臺灣最高法院審理中。

相關人員：

公務人員部分：

伍澤元原係台灣省政府住宅都市發展局(下稱住都局)局長(任職期間自民國七十七年九月起至八十一年十二月二十九日止，曾任屏東縣縣長，現任立法委員)，林文烈為住都局總工程司，陳炯榮原係住都局環境工程處處長，林有德原係住都局環境工程處北區測量規劃設計隊隊長(下稱環北隊)，洪伯仁原係環北隊第二分隊工務員兼分隊長，羅吉煌原係環北隊第五分隊幫工程司兼分隊長，林松展係環北隊第三分隊公務員，均係依據法令從事公務之

---

<sup>51</sup> 灣高等法院，刑事類判決書，民 87,上更(一)494。

人員。

相關人員：

鍾太郎係國光工程顧問股份有限公司(下稱國光環境公司)之董事長，並於七十九年與其子鍾東佑等合組國豐工程顧問股份有限公司(以下稱國豐公司)，實際業務仍係鍾太郎處理。游世宗係國光工程公司副總經理(原任工程部副理)，謝俊賢、李台君、謝祥歡等均係國光工程公司任職人員，因國豐公司成立並無專職人員，故由國光工程公司人員兼任國豐公司各項業務，以何家公司名義對外承攬業務，由鍾太郎視需要調節。

刑事判決：

伍澤元：依據法令從事公務之人員，對於違背職務上之行為，收受賄賂，處有期徒刑拾伍年，褫奪公權玖年。所得財物新台幣陸佰萬元應予追繳沒收，如全部或一部無法追繳時，以其財產抵償之。

林有德：依據法令從事公務之人員，對於違背職務上之行為，收受賄賂，處有期徒刑拾年，褫奪公權捌年。所得財物新台幣壹佰萬元應予追繳沒收，如全部或一部無法追繳時，以其財產抵償之。

林文烈、陳炯榮：共同依據法令從事公務之人員，對於主管事務直接圖利，林文烈處有期徒刑伍年，褫奪公權肆年。陳炯榮處有期徒刑貳年，褫奪公權貳年，緩刑伍年。

洪伯仁、羅吉煌、林松展：同依據法令從事公務之人員，對於主管事務直接圖利，洪伯仁處有期徒刑貳年，緩刑肆年。羅吉煌處有期徒刑壹年拾月，緩

刑肆年，褫奪公權貳年，緩刑肆年。林松展處有期徒刑壹年捌月，緩刑肆年，褫奪公權貳年，緩刑肆年。

游世宗、李台君、謝俊賢、謝祥歡、林萬本：同依據法令從事公務之人員，對於監督之事務，直接圖利，各處有期徒刑壹年拾月，均褫奪公權貳年，緩刑肆年。

#### 事實經過概述：

政府為疏解台北縣地區水患，由行政院列管台北地區防洪第三期計畫，沿大漢溪由台灣省水利局負責興建堤防，住都局負責堤後抽水站十三座（後增加為十五座）公用工程之興建，其中擬於台北縣板橋市環河南路邊，滄子溝與大漢溪會流處興建四汴頭抽水站，環北隊以人力不足採委外方式辦理，工程費約計八億元，其委外設計之服務費，擬依工程工料費百分之二、二核計約為一千七百六十萬元。後本件工程為鍾太郎所知悉，即赴住都局找其屏東之舊識伍澤元幫忙，希望委外設計工作能交其辦理，並獲伍員允諾，事後伍澤元即將此事轉知林有德，告知鍾太郎想承作本設計案，希能給予適當之協助，再由林有德召集該工程相關人員研討本設計案詳細資料，將本案詳細資料逕交由鍾員，使其於住都局未經政府核准得辦理委外設計前，即得事先未經住都局邀請，而能獲悉本件工程設計之相關資料，而逕自進行設計工作。

前住都局局長伍澤元（現任立法委員）任內，於

四汴頭抽水站工程，將新建工程委外設計工作採限制性招標，由其舊識國光工程顧問設計公司董事長鍾太郎辦理，伍員涉有收受不法利益六百萬元，賄款並透過當時任省議員余慎等相關戶頭週轉等情。後本案又牽扯出時任副總統之連戰先生借款給伍澤元的風波，不僅顯示龐大資金流向繁複與詭譎，同時也印證綿密而複雜的政商關係。<sup>52</sup>牽涉人員官方方面包括總工程師、環工處長、環北隊長，民代方面包括立法委員、省議員及國大代表等，並有商界多人，以工程費八億多元，暴發的不法利益高達二億餘元。

(三) 中正機場二期航站工程 (亦為東怡營造公司槍擊案)<sup>53</sup>

案名：桃園中正國際機場第二期航站大廈新建工程，現尚於台灣高等法院審理中。

公務人員：

王菊楚為中華工程顧問工程司建築部經理，許平平為中華工程顧問公司專案計畫經理。趙洪壽及林俊廷為該公司負責分別編列航站大廈屋頂桁架上部及下部工程結構預算。

相關人員：

蔡允錡為竹聯幫天堂副堂主，楊金村為東怡營造有限公司(下稱東怡公司)董事長

---

<sup>52</sup>張瑞昌，《四汴頭案凸顯複雜政商網絡》，<http://forums.chinatimes.com.tw/repore/vote2000/>，民 90.5.31。

<sup>53</sup>黃光國，《權利的旋渦》，台北，台北商業周刊出版股份有限公司，民 86，頁 151-159。

司法判決：

王菊楚、許平平共同為他人處理事務，意圖為第三人不法之利益，而違背其職務之行為，致生損害於本人之利益未遂，各處有期徒刑貳年。<sup>54</sup>

事實經過概要：

交通部民航局於七十九年間與財團法人中華工程顧問工程司簽定桃園中正機場第二期航站大廈新建工程委託設計監造契約，後中華工程顧問工程司即組成專案計畫。八十一年十一月間中華工程顧問公司提出以鋁合金為屋頂桁架材質之工程預算書，編列五十四億五千八百七十四餘萬元，經人檢舉鋁合金造價昂貴且製造廠商有限，涉有綁標且價格過高，才暫停招標作業改採「鋁合金」及「鋼製」二種材質併行之方式招標，並再作詳細任務小組之審查，認定各種材質工程設計有過高情形，最後大幅刪減十九億餘元，並由中華工程股份有限公司、互助營造有限公司、榮工處及東怡營造股份有限公司等參與競標，由中華工程公司以二十七億二千萬元得標。

八十三年當時參與工程競標前，東怡營造公司有意參與投標，即有竹聯幫天堂副堂主蔡允錡放話要求東怡公司董事長楊金村退出競標，並於七月二十二日下午率領手下，進入該公司，喝令所有員工趴下，並朝天花板射擊七槍後始離去，本工程最後

---

<sup>54</sup>臺灣最高法院，刑事類判決書，民 89,台上 6154。



係由中華工程公司得標，黑道相關人員雖有定罪，但卻無法突破圍標部分案情，且被認定係幕後主導的人員卻被判無罪，較為特殊的是該工程規劃預算原為四十七億五千萬元，與標價竟然低了近二十億左右，後雖中華顧問工程指出係為低價搶標爭取業績，不過大眾似乎較相信預算編列太浮濫有關。

與上件工程相關的中正機場二期航站裝修部分，也涉有圍、綁標情事，也涉及黑、白、灰道綁標及黑道圍標的合體，概述事實經過如下：

本件工程仍由民航局發包，其工程費總預算高達八十億，由中華顧問工程公司負責規劃設計。而瑞士 SAUTER 廠台灣代理米南貿易公司的工程業務處長鄭博文，和負責規劃該項裝修工程的工程師李三榮為舊識，於八十四年所設計的航站空調系統，原本有三家廠商的產品符合規格，惟鄭員擔心其公司所代理之價格最高，減低競爭力，為了使公司招標後，不論任何廠商得標，都必須採用 SAUTER 公司的自動控制系統，後與李三榮協議，由李重新編列施工說明書，將之修改為僅有米南公司能提供的「乙太網路控制系統」。由於空調、水電兩項自動控制系統都必須採用同一廠牌，方能整合成為中央監控系統，將來不論任何廠商得標，都必須同時採用 SAUTER 的「水電自動控制系統」，米南公司將可以獨吞巨額利益，鄭博文則答應付予李三榮百分之三回扣，約一億八千萬元。

該項工程設計、施工圖經民航局核可後，即由

交通部辦理發包作業，由於項工程金額龐大，有意投標廠商很多，中興電工副董事長王人達為了爭取得標機會，即與竣國建設負責人陳帝國及竹聯幫份子馮在政與項金平等入謀議，在二期航站領標時，由馮員率手下三十多人，分批在民航局擴工處跟監，掌握領標廠商名單，然後由陳、馮、項等人出面「整合」場商，並連續宴請多日，一方面以「黑道大哥」的身分，恐嚇場商退出投標，一方面找尋合作的下包廠商。

四月一日，陳帝國商請掛名為立法委員廖福本辦公室主任的商人詹德煌出面，以廖福本名義，在台北市餐廳邀請林源山、陳朝容及施台生等立委與會，想要勸退太平洋建設。恰該公司負責人身體不適未赴會，開立公司總經理則在餐會中同意與中興電工，及王人達擔任董事長的達欣公司搭配投標，隔二日之後，報章先行披露有關國民黨四立委介入機場工程圍標，刊登由「廖福本出面邀宴，要求太建知難而退」之新聞後，整個圍標行動才告終止。

#### （四）高雄煉油總廠廢水處理系統現代化工程<sup>55</sup>

案名：中國石油公司更新及擴大高雄煉油總廠之廢水處理系統現代化工程（簡稱 UEP 工程）。本案經台灣台北地方法院檢察署檢察官提起上訴，經高等法院更一審判決，尚於臺灣最高法院審理中。

---

<sup>55</sup>臺灣高等法院，刑事類判決書，民 84，上更(一) 554。

#### 相關人員：

高同仁係中國石油股份有限公司(下稱中油公司)高雄煉油總廠緊急污染工程推動小組(下稱中油急污小組)執行秘書，嚴雋泰係唐榮鐵工廠股份有限公司(下稱唐榮公司)總經理，區應昌係美國科層環保諮詢公司(下稱科程公司)在台負責人，林炳坤係東弘營造有限公司董事長(下稱東弘公司)，楊文喜係晉偉股份有限公司(下稱晉偉公司)總工程師，SIMON PIELKENROOD(譯為賽蒙，荷蘭人)係荷蘭 IGP Industrial Project BV (下稱 IGP 公司)台灣地區負責人。

#### 刑事判決：

高同仁、嚴雋泰共同依據法令從事公務之人員，經辦公用工程，有舞弊情事，高同仁處有期徒刑拾壹年，褫奪公權柒年，嚴雋泰處有期徒刑拾肆年，褫奪公權拾年，共同所得新台幣壹億陸仟零柒萬陸佰壹拾元，應予連帶追繳發還唐榮鐵工廠股份有限公司，如全部或一部無法追繳時，應以其財產抵償之。林炳坤、楊文喜、蔡宏元、區應昌、SIMON PIELKENROOD 與依據法令從事公務之人員，共同經辦公用工程，有舞弊情事，林炳坤處有期徒刑拾年，褫奪公權玖年。楊文喜處有期徒刑陸年，褫奪公權肆年。蔡宏元處有期徒刑拾壹年，褫奪公權柒年。區應昌處有期徒刑拾年，褫奪公權柒年。SIMON PIELKENROOD 處有期徒刑貳年陸月，褫奪公權貳年。共同所得新台幣壹億陸仟零柒萬陸佰壹拾元，應予連帶追繳發還唐榮鐵工廠股份有限公司，如全

部或一部無法追繳時，應以其財產抵償之。

**事實經過概要：**

七十八年四月間中國石油公司委託科程公司承辦高雄煉油總廠廢水處理系統現代化工程擔任顧問業務，高同仁為中油公司高雄煉油總廠緊急污染工程推動小組執行秘書，該計畫應為國際標、統包方式：招標按資格標(審查投標商資格)、規格標(投標廠商須提出技術建議書)、價格標(比價或議價)程序進行，經三次招標因故流標後，乃由高同仁邀請賽蒙至晉緯公司與楊文喜及鴻慶公司總工程師蔡宏元洽商，東弘公司欲結合晉偉、鴻慶及 IGP 公司共同承作等情，再透過不明姓名人員認識區應昌、嚴雋泰等人，而由彼等研討為確保得標 UEP 工程。

透過時任唐榮公司總經理嚴雋泰，居中引介外國公司，並利用為本件工程需配合技術移轉，邀標書規定承包商必須與國內環境工程工業同會甲級會員合作，故以唐榮公司名義與美國 BRI 公司借牌，並結合中油公司人員浮列不實費用，得以四十五億二千萬元標得該工程，高、嚴二員之不法利益達一億六千萬元，其餘人員不當得利亦達一億六千萬元。

(五) 新竹農產公司-地下室地坪鋪設、人行道花台、鐵

棚及鐵屋等工程。<sup>56</sup>本案經台灣新竹地方法院檢察署提起上訴，判決後經最高法院第三次發回更審，現尚於最高法院審理中。

相關人員：

王明魁係曾任新竹農產運銷公司總經理亦曾任新竹市議員，曾仁宗係瑞興土木包工業負責人，為新竹市議會議員曾瑞興之子。

刑事判決：

王明魁：連續依據法令從事公務之人員，對於主管之事務，直接圖利，處有期徒刑陸年，褫奪公權肆年，又行使公務員為明知不實之事項，而登載於職務上所掌之公文書，足以生損害於公眾及他人，處有期徒刑壹年陸月，應執行有期徒刑柒年，褫奪公權肆年。

事實概要說明：

王明魁曾任新竹市議員，於新竹農產運銷股份有限公司(簡稱新竹農產公司)總經理期間，八十年十、十一月間明知該公司未編列地下室地坪鋪設、人行道花台、鐵棚及鐵屋等工程，亦非天災人禍必需搶修興建工程，未依規定分別通知曾同為市議員曾瑞興之子曾仁宗，及蔡明燦，不經公開比價程序，連續將上開工程，以超出合理利潤分別交由上述二人承包，因本件工程係王某個人決定屬私相授受行為，新竹農產公司未有相關人員參與任何議價程

---

<sup>56</sup>臺灣高等法院，刑事類判決書，民86,重上更三7。

序，為恐事蹟敗露，竟指示該公司不知情張姓人員，謊稱請瑞興曾某到農產公司議價，簽署其有主持開標之偽造紀錄，分別涉及直接圖利。本件雖圖利金額不高，惟按四項工程發包價(台灣高等法院判決附表資料)共三百九十七萬六千元，施工造價共二百九十六萬九千七百四十元，合理利潤共八十七萬五千零五十四元，圖利金額共七十萬九千二百八十五元(圖利金額為發包價減施工造價減合理利潤)。

(六)、南庄鄉中港溪東江橋上游河道疏濬工程。<sup>57</sup>本案現尚於最高法院審理中。

相關人員：

葉弘俊為苗栗縣南庄鄉鄉長，邱志偉係中鼎企業社總經理。

刑事判決：

葉弘俊、邱志偉依據法令從事公務之人員，對於主管事務，直接圖利，處有期徒刑肆年。所得財物新台幣壹仟貳佰萬元應予連帶追繳沒收之，如全部或一部無法追繳時，應以其財產抵償之。

事實概要說明：

緣起於葉弘俊於八十三年間參選南庄鄉鄉長時，即由中鼎企業實際負責人邱志偉大力支持競選所需之經費，並於葉某當選鄉長後，贊助南庄

---

<sup>57</sup>臺灣高等法院，刑事類判決書，民86上訴5137

鄉鄉民代表會開會、出國之部分費用，彼此間亦有金錢上之往來，關係密切。於八十三年八月間。道格颱風造成南庄鄉內中港溪東江橋段上游六百公尺土石淤積，亟待疏濬。同年十一月間，葉某透過私人關係委請澤佑工程顧問公司規畫設計，並編製「中港溪東江橋上游河道疏濬工程計畫書，後邱志偉得知上開計畫，即向葉某表示欲承攬該項工程之意圖，並藉疏濬所得之砂石轉售圖利，亦向苗栗縣政府表明該鄉要自行發包之意願，經葉某首肯，由邱某自行提供冠泰工程顧問公司及嘉新測量工程顧問公司由鄉長指定比價，由冠泰公司得標(僅小幅修改澤佑公司計畫書)。

在本案報經縣府層轉期間，當時苗栗縣縣議會議長之弟胡振和出面表明得標廠商須支付二千萬元所謂之權利金，否則將阻礙由鄉公所自行發包之計畫。後考慮該期間河道有縮減及面積減少，而以五百萬元達成協議，另因上開工程及疏濬砂石所得均超出應公開招標之規定，但因事情已有協議且五百萬元權利金已付，竟謊計兩項工程所得僅餘四十四萬元，未達公開招標限額，且不理會縣政府之糾正，執意以比價方式辦理。本案工程不當所得達一千二百萬元之多。

(七)、深坑鄉停車場及工程回扣案。<sup>58</sup>本案經台灣台北

---

<sup>58</sup>臺灣高等法院，刑事類判決書，民 87,上訴 2397

地方法院檢察署檢察官不服台灣台北地方法院第一審判決，提起上訴，現正於最高法院審理中。

相關人員：

黃明和係台北縣深坑鄉鄉長，游國聯為機要人員任用之鄉公所秘書，張友仁為深坑鄉公所調解委員會委員，彭盛山為楊梅鎮瑞原里里長，均為依據法令從事公務之人員。

余文柱係直興土木包工業負責人，林才鑒係和強土木包業、東石營造公司負責人，黃岩秀係固豐企業及弘展營造公司負責人等營造商十餘家。

刑事判決：

黃明和、游國聯：共同連續依據法令從事公務之人員，經辦公用工程收取回扣。黃明和處有期徒刑拾柒年，併科罰金新台幣貳佰萬元，罰金如易服勞役以罰金總額與六個月之日數比例折算之，褫奪公權拾年。游國聯處有期徒刑拾年，併科罰金新台幣捌拾萬元，罰金如易服勞役以罰金總額與六個月之日數比例折算之，褫奪公權捌年。

事實概要說明：

黃明和自八十三年三間起，擔任台北縣深坑鄉鄉長，游國聯擔任秘書，張友仁為調解委員會委員，因明知鄉內工程業務營建業者爭食者眾，黃明和首先與游國聯基於犯意聯絡，由游員出面邀集統籌鄉內有關營造商，表明利益均霑的意思，亦即由各件工程按得標性質之公開招標、比價或議價之不同，繳交百分之十至十五不等之回扣，承包商如有不按



陋規繳納者，則會由鄉公所作業人員從中刁難，故為求工程順利，均忍氣吞聲。後因游員屢次挪用工程回扣款，再由張員接手本件收款朋分工作。八十三年三月迄八十五年三月間止，共經辦十八件工程，收受不法利益達三百五十餘萬元。

另黃明和與游國聯因鄉內舊有停車場不敷使用，擬利用原有停車場重建新停車場，並爭得總預算經費一億八千二百四十二萬元，鑒於工程經費浩大，應有厚利可圖，乃與有意取得該工程設計施作之廠商商議，先由安磊科技公司及其股東等開設工程顧問公司名義，再以綁標手法限制投標廠商資格，並預先告知底價，擬由以安磊公司名義取得該工程監造權，又於本件工程公開招標案報經台北縣政府核備時，被發現有綁標之嫌，為求成功乃再以告知底價方式使安磊公司得標，其中所得賄款達一千七百餘萬元。

(八)、楊梅鎮公所徵求垃圾場及建納骨塔案。<sup>59</sup>

相關人員：

宋明雄：為桃園縣楊梅鎮鎮長，曾肇國為楊梅鎮公所秘書，徐發燦為清潔隊長，鄧易鈞為楊梅鎮公所代財政課長，彭文武為楊梅鎮公所民政課技士，王朝道為鎮民代表大會代表兼副主席，范姜朝龍從事營建工作。本案臺灣桃園地方法院檢察署檢察官不服臺灣桃園地方法院一審判決，提起上訴，現尚於臺

---

<sup>59</sup>臺灣高等法院，刑事類判決書，民 85，上訴 2534。

灣最高法院審理中。

刑事判決：

宋明雄：共同依據法令從事公務之人員，購辦公用物品，有舞弊情事，處無期徒刑，併科罰新台幣貳佰萬元，罰金如易服勞役以罰金總額與六個月之日數比例折算，褫奪公權終身，被訴對於主管事務圖利部分無罪。

曾肇國：共同依據法令從事公務之人員，購辦公用物品，有舞弊情事，處無期徒刑，併科罰新台幣貳佰萬元，罰金如易服勞役以罰金總額與六個月之日數比例折算，褫奪公權終身。

徐發燦：共同依據法令從事公務之人員，購辦公用物品，有舞弊情事，處有期徒刑拾伍年，併科罰新台幣貳佰萬元，罰金如易服勞役以罰金總額與六個月之日數比例折算，褫奪公權終身拾伍年。

彭文武：依據法令從事公務之人員，對於主管事務，直接圖利，處有期徒刑柒年，褫奪公權終身柒年。

彭盛山：共同連續依據法令從事公務之人員，對於非主管及監督之事務，利用機會圖利，處有期徒刑柒年，併科罰新台幣壹佰萬元，罰金如易服勞役以罰金總額與六個月之日數比例折算，褫奪公權柒年，所得新台幣伍拾萬元，應予追繳沒收，如全部或一部無法追繳時，追徵其價額，或以其財產抵償之。又依據法令從事公務之人員，經辦公用工程，收取回扣，處有期徒刑拾貳年，併科罰新台幣壹佰萬元，罰金如易服勞役以罰金總額與六個月之日數比例折算，褫奪公權拾年，所得新台幣參拾陸萬元，應予

追繳沒收，如全部或一部無法追繳時，追徵其價額，或以其財產抵償之。應執行有期徒刑拾柒年，併科罰金新台幣貳佰萬元，罰金如易服勞役以罰金總額與六個月之日數比例折算，褫奪公權拾年，所得新台幣捌拾玖萬元，應予追繳沒收，如全部或一部無法追繳時，追徵其價額，或以其財產抵償之。

范姜朝龍：連續對依據法令從事公務之人員，關於違背職務之行為，交付賄賂，處有期徒刑壹年。

#### 事實經過概述：

宋明雄於七十九年起連任桃園縣楊梅鎮鎮長，曾肇國亦同時任該鎮公所秘書，鑒於該鎮垃圾場已趨飽和，經公所公開徵求垃圾場用地，原於鎮內擬定近七公頃用地，欲予徵收使用，惟因徵收款於代表會遭保留，致使作業暫停。其間曾肇國見垃圾問題愈演愈烈，鎮公所購買土地勢在必行，如能先行取得用地再轉售公所必有厚利可圖，乃建議其姐及友人共為股東，並由建商溫盛存名義以每公頃一千三百萬元價格購買六、一〇八一公頃。後為購地由鎮長指派相關主管為購地小組，並由曾員任召集人，在數次討論中，除曾肇國、徐發燦外均反對以每公頃二千七百萬元價格購買土地，因與市價顯不相當，曾員見情況不對，乃以主持人身分強力決議將全案報請縣政府核議，惟曾員心有另議，指示徐員行函轉知縣府本案已作成決議，僅附上部份會議資料為佐，致縣府陷於錯誤，核准本案，並作成總價四億三千餘萬之購地金額，致使公所以高出時價之每公頃二千二百九十六萬餘元價格購買，致使公帑遭受

巨額損失。

另桃園縣政府准楊梅鎮公所於八十二年度興建公墓花園納骨塔工程，總金額為二千餘萬元，於招標時四度因廠商不足而流標，彭盛山與王朝道見有機可乘，由彭員出面找尋有意願廠商，後由有意願之范姜朝龍承建，開標時告知底價並由范姜員自覓二家廠商陪標，並以一百五十萬元為回扣款。范姜朝龍因預付上述款項，利潤減少，為節省成本卻未按施工圖承作，將合約中之鋼架支撐、鋼軌樁、板木塞縫及安全圍籬等均省而不作，以節成本。

又按合約未施作項目自不得申報計價，彭員知本工程有明顯偷工減料事，卻基於圖利竟替承商取來他公司承作本工程未施工項目之估驗計價單，再由范姜朝龍每次支付五千元共三萬五千元，並由建築師事務所估驗核校署款簽認，致使溢領工程款七十七萬八千餘元，並對工程品質造成莫大的傷害。

由上述列舉的案例其組織型態不盡相同，有中央機關也有地方政府，有營利單位也有法人機構，有大型工程也有小型建設，但這些機關所承辦的公共工程均難逃黑金的滲入，現將其現實事例再與理論相結合，列述一些共通的特性如下：

- (一)、各種工程黑金欲行染指前均要掌握一定的資訊，經仔細的規劃與謀略思考，鎖定目標再進行犯意連結，並有一定的模式運作，絕非偶然的舉動，甚至要經過長期的經驗累積，此種方式正與魔島理論所述黑金並非現在才存在的產物，與其獨特的歷史背景與社會淵源有關。

- (二)、黑金染指公共工程絕非單方面就可成事，除財團之財力作後盾外，亦要尋求行政單位的配合，而黑道人士大部分是行強迫脅迫的輔助角色，且於事成後依出力事蹟分得不等金額的報酬，共犯結構緊密，正與理論基礎中之互惠理論相合。
- (三)、從案例中發現民意代表藉其職權，居然部分於黑金工程中只是乾拿回扣，如有不從則以民代特權相逼，而使相關人員就範，雖然營造商利用民代特權居中說項，卻也有民代自扮強樑，此種情況與本研究之集體行動理論於案例中得到印證。
- (四)、許多以營造場商自居的商人，有非份圖謀者常只是取得工程承作權後，而以轉包方式得到暴利，有的甚至數度轉手，層層剝削，如此之工程品質所受到的傷害，實超乎常理之想像。
- (五)、部分民選首長受制於選舉的人情包袱，不得不利用公共工程償還選舉人情債，同時也對下一任是否仍擁有權利產生不確定感，存在著任內猛撈一票的心理，居然以地方公共工程回扣為其回收的利益來源，此種心態在民選地方首長中佔有不少的成分，此種情況應與台灣的選舉要耗費大量的金錢有關。
- (六)、黑金介入公共工程的共犯結構，普遍存在潛藏的特性，案例中發現有些幾乎成為常態性組織，以此為業，故極難於事前可發現其不法用心，因此常無法於預防機先上有效防範，致使黑金無所忌憚，而得以日漸坐大。
- (七)、有部分工程預算經費編列不實，致使決標價與預算編列差距達二倍之多，倘本現象係出於事前的犯意連結，那侵吞的不法利益更是難以估算，若係真實那所謂黑金足以動搖國本，應非驚人之語。

在許多發生過的工程弊案中，從工程事前的規劃、設計、施工、估驗、抽驗、驗收等流程，雖然有極多法令規定，卻依然無法避免不當介入，而各種型態中，發現光只有黑、灰或白道的一方似乎都難達到貪污或圖利的情況，並發現有甚多的政治權力色彩介在其中，有些涉案人係屬灰、黑、白界中多重角色，都挾著雄厚財力及政治權力的配合遂行計畫，可以感受到黑金力量擴散的影響，而且浸淫營建業工程的勢力頗為深入。

## 二、黑金介入地方政治

依據監察院每年各地方的民意代表申報的財產申報資料，發現很多都擁有大批的土地及從事商業的種類，以及不少的金錢存額等情形頗為普遍。現以目前僅能取得之八十五年的一份針對全省各縣市議會議長及副議長向監察院所申報財產資料所作的統計數字，以表列統計資料(如附表 2-1 至 2-9)來印證一些事實：

表 2-1: 台灣省各縣市議長土地持有面積排行榜(85 年)

名次	姓名	縣市	持有面積	筆數
1	張榮味	雲林縣	67,792,05	22 筆
2	鄭文銅	南投縣	3,686,719	68 筆
3	方金海	台南市	3,186,150	43 筆
4	連清泰	台南縣	2,542,062	49 筆
5	林敏霖	台中縣	1,579,197	47 筆
6	許再恩	台北縣	1,401,966	30 筆
7	黃煥吉	新竹縣	1,368,400	9 筆
8	許振濤	桃園縣	1,156,852	19 筆
9	許財利	基隆市	573,204	32 筆
10	蔡文景	花蓮縣	338,924	15 筆
11	李忠憲	台東縣	20,103	15 筆
12	白鴻森	彰化縣	80,457	18 筆
13	蕭登旺	嘉義市	69,480	4 筆
14	郭晏生	台中市	38,452	4 筆
15	楊金木	新竹市	36,647	5 筆
16	蕭登標	嘉義縣	26,946	8 筆
17	胡振春	苗栗縣	6,296	5 筆
18	鄭太吉	屏東縣	2,258	1 筆
			平方公尺	

資料來源: 監察院

表 2-2: 台灣省各縣市議長房屋持有面積排行榜(85 年)

名次	姓名	縣市	持有面積	筆數
1	許再恩	台北縣	233,056	12 筆
2	林敏霖	台中縣	219,187	15 筆
3	許財利	基隆市	147,610	13 筆
4	蔡文景	花蓮縣	132,820	9 筆
5	鄭文銅	南投縣	120,447	3 筆
6	李忠憲	台東縣	106,000	6 筆
7	白鴻森	彰化縣	99,960	6 筆
8	連清泰	台南縣	93,380	4 筆
9	方金海	台南市	90,690	8 筆
10	張榮味	雲林縣	77,890	7 筆
11	許振濤	桃園縣	72,497	4 筆
12	蕭登旺	嘉義市	63,200	3 筆
13	郭晏生	台中市	61,647	3 筆
14	楊金木	新竹市	36,638	2 筆
15	蕭登標	嘉義縣	27,208	1 筆
16	胡振春	苗栗縣	20,257	3 筆
17	鄭太吉	屏東縣	14,577	2 筆
18	吳鶴松	高雄縣	13,474	1 筆
19	黃煥吉	新竹縣	11,588	2 筆
20	黃建築	澎湖縣	353	1 筆
			平方公尺	

資料來源: 監察院



表 2-3: 台灣省各縣市正副議長持有有價證券一覽表

姓 名	職 稱	有價證券名稱
許再恩	台北縣議長	永豐
胡振春	苗栗縣議長	長鳴、百年、年興、竹企
白鴻森	彰化縣議長	方二證券
周五六	台南縣副議長	台苯、南港、太電、華興、台達、碧悠、國豐、長榮、國壽、裕隆、萬有、寶祥、嘉裕
黃振塊	高雄縣副議長	鳳山證券
游憲榮	台東縣副議長	華信銀行
劉陳昭玲	澎湖縣副議長	大眾、國泰、碧悠、華興、華隆、中興、馬公二信
陳春貴	嘉義市副議長	鴻運、富泰
方金梅	台南市議長	國泰信託
林連明	花蓮縣副議長	寶島銀行

資料來源: 監察院

表 2-4: 台灣省各縣市議長投資事業排行表(85 年)

名次	姓名	縣市	投資總額	事業名稱
1	林敏霖	台中縣	76,486,010	五千實業、天大電子、中美開發、台鼎建設、中瑞建設、中部豐田汽車、亞太商銀、花蓮中企
2	許再恩	台北縣	58,170,000	明乾建設、明遠實業、明乾茂易、再宏建設、立群建設
3	蕭登旺	嘉義市	39,000,000	偉鳴建設
4	鄭文銅	南投縣	30,000,000	元寅建設、元邦開發
5	張榮味	雲林縣	28,300,000	神龍建設、江隆崇營造
6	林榮興	宜蘭縣	16,000,000	東一鋼鐵、梅州預拌混凝土、宜林汽車駕訓
7	蔡文景	花蓮縣	9,400,000	瑞瑩事業、德勝事業、台事業瑩
8	白鴻森	彰化縣	8,000,000	統冠育樂、丁州油墨
9	蕭登標	嘉義縣	5,000,000	金興證券
10	李忠憲	台東縣	5,000,000	三儀雨鞋
11	郭晏生	台中市	4,900,000	園邸企業、雲忠傳播
12	方金海	台南縣	3,750,000	保敏企業
13	鄭太吉	屏東縣	3,000,000	榮祿開發、台輪營造
14	許震灃	桃園縣	2,000,000	萬 開 發 、 力

資料來源：監察院

表 2-5: 台灣省各縣市議長存款排行榜(85 年) 單位: 元

名次	姓 名	縣 市	存款金額	負債金額
1	許再恩	台北縣	21,787,194	17,000,000
2	吳鶴松	高雄縣	21,000,000	79,937,791
3	林敏霖	台中縣	19,505,018	45,000,000
4	郭宴生	台中市	5,141,400	45,000,000
5	方金梅	台南市	4,881,710	98,700,000
6	胡振春	苗栗縣	4,806,000	10,000,000
7	白鴻森	彰化縣	2300000	21,500,000
8	蔡文景	花蓮縣	2,000,000	13,800,000
9	林榮興	宜蘭縣	1,500,000	
10	鄭文銅	南投縣	1,100,000	26,980,000
11	李忠憲	台東縣	700,900	10,000,000
12	楊金木	新竹市	460,000	5,000,000
13	許振灃	桃園縣	—	24,000,000
14	黃煥吉	新竹縣	—	19,000,000
15	蕭登標	嘉義縣	—	6,000,000
16	蕭登旺	嘉義市	—	26,000,000
17	張榮味	雲林縣	—	68,400,000
18	連清泰	台南縣	—	—
19	鄭太吉	屏東縣	—	—
20	許財利	基隆市	—	—
21	黃建築	澎湖縣	—	235,0000

資料來源: 監察院

表 2-6: 台灣省各縣市副議長房屋持有面積排行榜(85 年)

名次	姓 名	縣 市	持有面積	筆數
1	李學益	台中縣	404,853	18 筆
2	張廖貴專	台中市	240,829	19 筆
3	林傳國	南投縣	190,000	2 筆
4	簡榮梁	花蓮縣	122,567	9 筆
5	郭民通	基隆市	66,146	6 筆
6	黃振塊	高雄縣	30,996	1 筆
7	劉陳昭玲	澎湖縣	26,480	4 筆
8	陳崇南	台南市	25,786	3 筆
9	陳國益	雲林縣	25,600	1 筆
10	羅彭喜美	新竹縣	24,300	1 筆
11	陳春貴	嘉義市	22,730	3 筆
12	林連明	花蓮縣	3,208	1 筆
			平方公尺	

資料來源: 監察院

表 2-7: 台灣省各縣市副議長存款排行榜(85 年) 單位: 元

名次	姓名	縣市	存款金額	負債金額
1	郭民通	基隆市	15,275,023	18,800,000
2	林傳國	桃園縣	11,468,894	—
3	陳崇南	台南市	10,477,355	3,000,000
4	李學益	台北縣	10,000,000	4,000,000
5	周五元	台南縣	10,00,000	
6	張廖貴專	台中市	8,500,000	68,750,000
7	簡榮梁	南投縣	7,298,036	57,800,000
8	尤憲榮	台東縣	7,000,000	
9	劉雪梅	苗栗縣	2,524,906	2,600,000
10	鄭成光	新竹市	1,300,000	
11	蔡侑展	屏東縣	1,137,203	
12	劉陳昭玲	澎湖縣	1,126,480	57,000,000
13	羅彭喜美	新竹縣	1,009,763	3,000,000
14	陳春貴	嘉義市	1,000,000	149,400,000
15	粘仲仁	彰化縣	160,000	7,300,000
16	何泗聰	台中縣	—	—
17	董象	嘉義縣	—	
18	黃振塊	高雄縣	—	60,000,000
19	賴翰霆	宜蘭縣	—	—
20	林連明	花蓮縣	—	2,600,000

資料來源: 監察院

表 2-8: 台灣省各縣市副議長投資事業排行表(85 年)

排行	姓 名	縣 市	投資總額	事 業 名 稱
1	廖張貴專	台中市	55,500,000	啟隆水電、頂躍建設、隆承實業、躍明水電
2	陳春貴	嘉義市	40,000,000	冠宏建設
3	賴翰霆	宜蘭縣	24,402,000	帝國公司、梅花湖旅遊、坤金交通、千峰貨運
4	黃振塊	高雄縣	19,000,000	強生遊艇、喬宏建設
5	劉陳昭玲	澎湖縣	11,360,000	國泰信託、泰勇營建、泰勇企業、澎南汽車、天下學院
6	尤憲榮	台東縣	11,000,000	東榮電器、楊州飯店、一家餐廳
7	林傳國	桃園縣	9,450,000	萬 開 發、林
8	李學益	台北縣	8,200,000	宏馨廣告、宏揚廣告、宏益廣告、宏辰光學
9	劉雪梅	苗栗縣	7,500,000	昱僑建設、華明電器
10	鄭成光	新竹市	5,250,000	新竹混凝土
11	郭民通	基隆市	1,600,000	基隆市消費合作社

資料來源:監察院

表 2-9: 台灣省各縣市副議長土地持有面積排行榜(85 年)

名次	姓名	縣市	持有面積	筆數
1	陳國益	雲林縣	7,878,633	16 筆
2	陳春貴	嘉義市	3,112,832	10 筆
3	蔡侑展	屏東縣	2,915,108	19 筆
4	簡榮梁	南投縣	2,027,256	26 筆
5	粘仲仁	彰化縣	1,418,152	7 筆
6	黃振塊	高雄縣	947,898	44 筆
7	林傳幗	桃園縣	905,000	8 筆
8	張廖貴專	台中市	902,825	24 筆
9	劉陳昭玲	澎湖縣	757,411	40 筆
10	董 象	嘉義縣	609,780	10 筆
11	何泗聰	台中縣	557,000	8 筆
12	郭民通	基隆市	367,009	18 筆
13	李學益	台北縣	251,502	25 筆
14	尤憲榮	台東縣	148,145	9 筆
15	賴翰霆	宜蘭縣	28,539	2 筆
16	羅彭喜美	新竹縣	2,326	1 筆
17	陳崇南	台南市	16,425	4 筆
18	林連明	花蓮縣	222	1 筆
			平方公尺	

資料來源: 監察院

從上述公職人員向監察院申報的財產資料中，在民意代表中因各類議員或委員數目甚多，僅先以在各縣市議會的正副議長的部分財產申報資料為據，可看出除了大部分

均有龐大的動產或不動產外，就所經營的事業，發現與工程相關的公司行號，於正副議長所列共二十五人中，居然高達十九家次(含建設公司、營造公司、混凝土廠或砂石場等)，若再加上各類民意代表所經營者，比例恐怕會更高，原本營建工程即是須要龐大資本及投資期長的工作，在經費，人力、物力均要足以應付外，最重要的是必須有工程的來源，而在整個營建市場被嚴重瓜分後，營建業生存的條件日形惡化。公共工程除要有嚴格品質要求外，似乎對整個大環境形成的背景因素亦不能忽視，這樣的生態環境也不是短期間造成的，要解決牽涉的範疇極多，當然業者正常的工程收益應要保障，惟在黑金介入公共工程的情況仍見未有效改善下，極可能業者更希望的是一個更公平正義的社會。

或許擁有金錢財富並不代表就是黑金，但現在就上述台灣省各縣市四十二名正副議長的素行資料中(84年以前)，從列有「紀錄」者應可更加瞭解一些結構性的問題<sup>60</sup>。僅將其臚列如下：

- (一)許在恩：台北縣議會議長，民國六十七年六月因詐欺案被起訴，獲判無罪。
- (二)李學益：台北縣議會副議長，民國八十年三月因傷害案被移送士林分院偵辦，判決罰金八千元，經八十年減刑，罰金四千元，勞役三十元折算。
- (三)許財利：基隆市議會議長，民國八十三年四月因妨害投票案被起訴，當年九月經基隆地院宣判，徒刑一年，褫奪公權三年。

---

<sup>60</sup>見民國八十四年一月八日至十四日《時報周刊》第八八〇期，如今已有變動。



- (四)郭民通：基隆市議會副議長，民國八十三年六月因妨害投票案，被判刑一年六月，褫奪公權二年。
- (五)林榮星：宜蘭縣議會議長，民國八十三年七月因妨害投票案，被判刑一年六月，褫奪公權二年，緩刑三年。
- (六)蔡文景：花蓮縣議會議長，民國八十三年五月因妨害投票案被判刑二年四月，褫奪公權三年。
- (七)許振灃：桃園縣議會議長，民國六十八年二月因其他公共危險案被台灣高院判刑一年，已於六十九年一月十三日執行完畢。
- (八)鄭成光：新竹市議會副議長，民國六十五年因殺人罪被移送偵辦，經新竹地院判無罪。民國六十六年因偽造文書被台北地院判刑二月。
- (九)胡振春：苗栗縣議會議長，民國七十二二年因毀棄損壞罪被移送台南地檢署偵辦，民國八十三年因妨害投票罪被新竹地院判刑四年二月。
- (十)劉雪梅：苗栗縣議會副議長，民國八十三年七月因瀆職罪被新竹地院判刑一年八月。
- (十一)何泗聰：台中縣議會副議長，民國八十三年五月因毀棄損壞罪經台中地院判無罪。
- (十二)郭晏生：台中市議會議長，民國八十三年十月因妨害投票罪被台中地院判刑二年八月，褫奪公權四年。
- (十三)白鴻森：彰化縣議會議長，民國八十三年三月因遺棄罪被移送台中地檢署偵辦，民國八十三年八月因妨害投票案被彰化地院判刑二年，褫奪公權三年。
- (十四)粘仲仁：彰化縣議會副議長，曾因違反槍砲彈藥刀械管制條例被移送台中縣地檢署偵辦，民國八十

三年因妨害投票案被判刑。

- (十五)鄭文銅：南投縣議會議長，民國八十三年九月因妨害投票案被台中地院判刑一年二月，褫奪公權二年。
- (十六)簡榮梁：南投縣議會副議長，民國六十五年因賭博案被起訴，民國八十年間因槍砲彈藥刀械管制條例案被起訴，其他尚有殺人未遂、恐嚇、侵害居住自由等移送紀錄。民國八十三年因農會法案被判刑一年，同年九月因妨害投票被判刑一年。
- (十七)張榮味：雲林縣議會議長，民國七十三年因「一清專案」被移送管訓。民國八十三年因妨害投票案被判刑。
- (十八)陳國益：雲林縣議會副議長，民國八十三年七月因妨害投票案被判刑一年二月，褫奪公權三年。
- (十九)蕭登標：嘉義縣議會議長，民國八十三年七月因妨害投票案被判刑。
- (二十)董 象：嘉義縣議會副議長，國八十三年七月因妨害投票案被判刑。
- (二一)蕭登旺：嘉義市議會議長，國八十三年六月因妨害投票案被判刑。
- (二二)陳春貴：嘉義市議會副議長，民國七十五年四月因贓物案，曾被移送嘉義地檢署偵辦。八十三年六月因妨害投票案被嘉義地院判刑四年六月，褫奪公權四年。
- (二三)連清泰：台南縣議會議長，民國七十五年因妨害兵役案，被台南地院判決罰金二千元。八十三年七月因妨害投票案被台南地院判刑一年二月，褫奪公權二年。

- (二四)周五六：台南縣議會副議長，民國六十三年因妨害自由案被移送台南地檢署起訴。民國七十二年四月因傷害最被起訴。民國八十三年三月因妨害投票案被判刑一年。
- (二五)陳崇南：台南市議會副議長，民國五十六年十一月因殺人案被判刑七年。民國七十四年因詐欺案被台南地院判刑十月，高院改判無罪。民國八十三年因妨害投票案被判刑十月。
- (二六)方金海：台南市議會議長，民國八十三年七月因瀆職案，經台南地檢署偵查，十月因妨害投票案被判刑十月，褫奪公權二年。
- (二七)吳鶴松：高雄縣議會議長，民國八十一年因槍砲彈藥案被移送偵辦起訴。民國八十三年五月因妨害投票案被判刑。
- (二八)黃振塊：高雄縣議會副議長，民國八十三年五月因妨害投票案被判刑。
- (二九)鄭太吉：屏東縣議會議長，民國六十四年九月因殺人未遂案被移送屏東少庭偵查，民國七十二年因殺人未遂案被移送屏東地檢署偵辦，地院判無罪。民國七十三年「一清專案」被移送管訓。民國八十三年因妨害投票案，被屏東地院判刑一年八月，褫奪公權三年。近因涉及鍾源峰命案已執刑。
- (三十)蔡侑展：屏東縣議會副議長，民國八十三年九月因妨害投票案被判刑一年六月。
- (三一)黃建築：澎湖縣議會議長，有違反銀行法紀錄。

從上述資料中發現既有各縣市正、副議長共四十二人，而有前科或留有「紀錄」者竟高達三十一人，且有部

分涉及案件不止一起，當然我們絕對相信改過自新是一件值得肯定的事，但這些過高的參選比例，似乎也吐露出一些不尋常的氣息。再據八十八年統計各地縣市級以上民代具黑道背景人數統計如下表(如附表 2-10)：

表 2-10: 各縣市級以上民代具黑道背景人數統計表(八十八年)

縣市	議員		立委		國代		黑底民 代合計
	席次	黑底	席次	黑底	席次	黑底	
桃園縣	56	10	12	0	16	0	10
新竹市	29	4	3	0	4	0	4
新竹縣	33	0	3	0	5	0	0
苗栗縣	38	0	4	0	6	0	0
基隆市	31	0	3	0	5	0	0
宜蘭縣	34	0	6	0	9	0	0
花蓮縣	32	0	3	0	9	0	0
台北縣	65	1	27	1	40	1	3
台中市	45	1	10	0	10	0	1
台中縣	57	15	12	1	15	1	17
彰化縣	53	10	14	1	15	1	12
南投縣	37	5	6	0	6	0	5
雲林縣	42	12	6	1	8	1	14
嘉義市	23	5	2	0	2	0	5
嘉義縣	37	4	4	0	6	0	4
屏東縣	55	3	8	0	13	0	3
台南縣	48	7	11	0	9	1	8
台南市	41	4	7	0	6	0	4
高雄縣	54	1	17	0	10	0	1
高雄市	44	6	17	1	13	2	8
合計	854	88	175	5	206	7	100

(資料來源:派系與政商關係研究室/立委簡錫整理自警政署台灣地區  
近年來黑道幫派介入工程圍標研究)

又再以八十五年到八十八年黑道介入公共事務中公

共工程情形如附表 2-11:<sup>61</sup>

表 2-11:介入工程的例子

時間	事件	案由	備註
85 年	四汴頭工程弊案	法官判定舞弊手法包括規格綁標、浮編預算及邀標圍標	官商勾結(現任立委伍澤元及住都局官員)
86 年	治平專案掃黑:嘉義中埔鄉代簡瑞榮及竹崎鄉代會主席王昆弘	兩人涉嫌暴力圍標山地道路及大埔鄉聯外道路,還槍擊包商	簡某遭押送綠島禁見,而二人與蕭家班交情匪淺
86 年	屏東市長黃清漢涉嫌區運工程弊案	黃某引進黑道勢力圍標綁標及竄改標單,並收取發包工程回扣	黑道圍標綁標
87 年	斗六市長楊鎮文工程圍標	楊某涉嫌圖利包商從中獲不法利益	工程圍標綁標
88 年	彰化鹽埔鄉長陳根塗被毆	遭四名歹徒毆成重傷,懷疑與鄉公所多項工程補助款有關	工程補助款分配不均導致

(資料來源:派系與政商關係研究室/立委簡錫)

另黑道除介入公共工程外,其他之公共事務地方金融及經營、股市投機炒作、經營不法事業及及選舉恩怨、賄

<sup>61</sup>同註 1, 1。

選等亦有涉及，亦以八十五年、八十六年間均各舉一例說明如附表 2-12

表 2-12: 介入金融、股市炒作等案例

時間	性質	事件	案由	備註
85 年	地方金融	東港信用合作社弊案	立委郭廷才涉嫌提供資金介入洪福證券炒作股票	農會=私人財庫
86 年	介入股票	尚德公司經營權之爭	省議員陳明文及顏清標“派人協助”股東大會進行	簽涉亦有國揚董事長侯西峰
86 年	不法事業	治平掃黑層級最高的黑道代表:蔡永常	蔡某為雲林國代，平日擁槍自重，盜採海砂及開設賭場及暴力討債	雲林海線赫赫有名的老大
86 年	選舉恩怨	雲林縣長候選人蘇文雄被槍殺	被害人為蘇某的親戚兼重要樁腳	
86 年	土地炒作	嘉義縣議長蕭登標涉嫌強所地契	蕭某夥同其手下強所一筆一公頃農地，並將被害人關在狗籠達七天之久	蕭家班成員亦遭指控多項不法情事

(資料來源:派系與政商關係研究室/立委簡錫)

從上述表列數據資料中可發現在眾多民意代表除擁有豐厚財力及政治資源外，竟有過高的比例出身具有「黑」及「金」的色彩，其中部分中央級的民代，不但是執法者也是制法者，所涉及的利益糾葛及政治上恩怨情仇，似乎都在對民主的根基在作負面的示範，他們坐擁民意同時也在吞噬「民益」。黑金持續惡化，尤其於選舉中表露無疑，選後更由黑漂白，造成政治污染，不但牽制政府施政作為及影響行政效率提升。<sup>62</sup>

自八十九年台灣政權轉移後，陳水扁新政府於就職演說中曾提到：「『清流共治』的首要目標是要掃除黑金，杜絕賄選。長期以來，台灣社會黑白不分，黑道金權介入政治的情況已經遭致台灣人民深惡痛絕。基層選舉買票賄選的文化，不僅剝奪了人民『選賢與能，當家作主』的權利，更讓台灣的民主發展蒙上污名。新政府將以最大的決心來消除賄選、打擊黑金，讓台灣社會徹底擺脫向下沉淪的力量，讓清流共治向上提升，還給人民一個清明的政治環境」。<sup>63</sup>均顯示黑金存在且重大影響社會大環境的不爭事實。

不論「金權政治」或「黑道干政」，都是人民對於政府(包括其最高領導者、各級民意代表以及各級行政部門)最嚴厲的指控。<sup>64</sup>黑道與金權的勾結使黑金政治變本加

---

<sup>62</sup>王暇昌，鼓勵民間參與政府再造，

<http://china.management.org.tw/maz/026-2000007/026-06.htm>，民 90.3.8。

<sup>63</sup>陳水扁，(台灣站起來 迎接向上提升的新時代)，<http://www.suilian.net>，民 90.2.20

<sup>64</sup>馬凱，根除金權與黑道篡國之道，《經濟前瞻》，第 11 卷 4 期，民 85.頁 38-44。



厲，使台灣民主空洞化，使台灣陷入政治衰敗，使台灣競爭力難以提升。<sup>65</sup>惟這二者都不是一朝一夕之間遽然而至，而是政府長時間的失職放縱漸積而成，這種無理的干預也造成社會利益所得的重分配，而利用各種管道設法引導干預方向而獲利的競租(rent-seeking)行為，龐大的公共工程市場，即是黑金染指的重要標的。<sup>66</sup>

黑金盛行於公工共工程層面，介入頗深。相對於諸多何一件工程都是先徵求國內外設計圖，選後才訂詳細規格表，之後再輸入電腦設計完整詳實施工數據，以求公開透明。另外已先說明合理利潤範圍，無需行賄承辦相關人員。多年來從未聽聞有綁標圍標情事，而黑道也因無暴利可圖之誘因而卻步，有時不免要思考何以民間能政府卻不能，或多作雙向溝通，對整體公共工程的運作，應有正面的義意。也即是在個人野心勃勃地將他們自己的特殊利益置於其他一切利益之上的世界裡，必須創立制度把這種野心轉化為良好而有效的政府。<sup>67</sup>

在黑金人士介入公共工程後，由於要獲取暴利，常行偷工減料、施工過程向政府機關人員施壓，以求工程於品質抽檢時能過關，有些黑金人士更是以借牌或轉包方式承包，而是乾拿回扣，侵蝕工程成本，自然對公共工程品質造成不可言喻的深遠影響。

---

<sup>65</sup>郭正亮，《新政治出發》，台北，高寶國際(集團)有限公司，民 89，頁 163-178。

<sup>66</sup> Buchanan, James. M, Tollison, R. D. & Tullock, G. eds. *Toward a theory of the Rent-Seeking Society*. College Station: Texas A&M Press. 1980.

<sup>67</sup> Krouse, R. W.: Classical images of democracy in America: Madison and Tocqueville. In G. Duncan (ed), *Democratic Theory and Practice*, pp. 63-64.

## 第二節 黑金的組織型態

台灣黑金的氾濫，有其獨特的歷史淵源，自國民黨政府來台之初，實行威權統治，政治權力受不透明化，不受制度規範，又有壟斷集中的特性，造成統治者在強力鎮壓之外，也必須以利益分贓的方式來籠絡特定勢力，以求政權的穩固。迄解嚴之後，民主政體由威權過渡到民意導向，民主的形式初具，雖政府肅貪掃黑工作未曾間斷，但政治文化並未擺脫政商一體的運作積習，加以各種選舉日趨競爭，各種選舉未能擺脫賄選及暴力的陰影，又當時之執政之國民黨，為了應付反對黨及社會運動團體不斷的挑戰，不得不努力尋求大財團的支持，那時，資本利益集對於威權政體的「依恃關係」，也轉變為政團體與經利益團體的「共生關係」。<sup>68</sup>

有些學者將之描述為由「家長/子女」轉變成「大哥/小夥伴」之間的關係。<sup>69</sup>尤其是在國民黨內部派系鬥爭十分激烈的時代，具有經濟優勢的財團更成為黨內各流派爭取的對象，結果大財團也變成解嚴後民間部門對政府挑戰的最大受益者。<sup>70</sup>黃光國認為：「『賄選』是『金權政治』的起點。一個『金牛級』的政客必須先用『賄選』的手段，通過選舉的『考驗』，才能步入政壇」。<sup>71</sup>從中央到地方始終未能去除黑道漂白的陰影，嚴重腐蝕民主的根基，黑金能處處盤據，日趨惡化，自有其獨特的環境背景及文化沿襲。

---

<sup>68</sup>朱雲漢，台灣政權轉型期政商關係再結盟，《中山社會科學季刊》，民81，第七卷，第四期，頁55-78。

<sup>69</sup>王振寰，台灣新政商關係的形成與政治轉型，《台灣社會研究季刊》，民82，第11期，頁123-163。

<sup>70</sup> Hsiao, M.H.F. Formation and transformation of Taiwan's state-business relation: A critical analysis. 《中央研究院民族研究所集刊》，1993.74.pp1-32。

<sup>71</sup>同註31，22。

## 壹、黑道與地方派系勢力

台灣的黑道起源很早，三、四十年代社經發展有限，一切都在振衰啟弊的階段，使得地方幫派或黑道分子一直停留在小型且零星的地下活動階段，不過隨著大環境的迅速發展，六十年代以後，都市人口涵括了極多的鄉村移入民眾，使得一些特殊營業如雨後春筍般的蔓延，各幫派要維持本身勢力與地盤，不得不壯大自己陣容以求固守，當然爭食者眾，不得不獲取更多的利潤以求生存，也讓一些地下幫派在組織、財力與活動上均產極大的轉變，也使得部分大幫派領導人逐漸走上有組織有計畫的合法經營道路，並使得他們在社會及經濟上的影響力大增，也鼓舞了黑道勢力的發展。<sup>72</sup>

此外，由於都市經濟及黑道勢力的快速膨脹與發展，到了民國七十三年間政府致力執行一清專案整頓黑道的行動，當時全國陸續約有一千多位地方首要黑道人物被送往職訓或矯正及移送法辦。也間接使得黑道社會體質產生劇變，所謂黑道倫理快速淪喪，幫派再也無法有效的制約所屬成員，造成流竄型、零星型與圖存型黑道成員增多，傳統的地下經營商業或強收保護費的生活方式，早已不敷運用。隨之而起的是，對經濟社會下的地主、賭博贏家或資本家與大企業，強行恐嚇及勒索，除了暴力相向外，更進一步已經動起了刀槍，使得黑道掠奪殺人事件時有所聞，事實上，此一現象與台灣很多人快速累積金錢或揮霍成性的惡習有關。<sup>73</sup>追逐財富好像是每一國民共同願望，也是全民的遊戲。

---

<sup>72</sup>趙永茂，台灣地方黑道形成背景及其與選舉之關係，《理論與政策》，第7卷第2期，春季號，頁19-33。

<sup>73</sup>同上註。

自整個黑社會背景生態有了大幅改變之外，一時角頭四起，那個時期外省籍的不良少年稱為「太保」，本省籍的角頭稱為「流氓」，前者聚居在都市眷村附近，後者則以地方鄉鎮作為主要活動地區。<sup>74</sup>地盤割據激烈，能賴以維生的方式也從昔日恐嚇勒索的小把戲，成為今日的計畫式經營，如大家樂賭博組頭、經營色情行業及染指公共工程的大餅，也正因為高報酬率的吸引，使得黑道勢力方興未艾，當然對治安的挑戰也很大，組織性的犯罪不是說辦就辦，往往用時間去換取。其實黑道勢力的發展壯大與政府的管制也有密切的關係，以前所謂黑道不過是橫行於鄉里的地痞流氓，或是好勇鬥狠的青少年幫派，原僅寄生於治安力薄弱的縫隙，或是青少年血氣方剛、心智尚未完全成熟的小社會中，而今治安的力有未逮，漸次為黑道留下擴散滋長的通路，可能也是一個不容忽視的因素。<sup>75</sup>

## 貳、黑白不分的 黑道參政

根據警政署的統計資料顯示，第四屆立法委員選舉，有案底的委員，共有五十五人，比率高達百分之二十四，每四個委員之中，就有一個前科，這也是一個十分嚇人的怪現象。當然為何最高民意機構「立法院」會產生此種情形，事實上地方勢力的式微，正給了黑道參政的大好機會，由於地方派系競爭日趨激烈，各派系為鞏固既有勢力，必須向各種不同的勢力靠攏，而黑道就是其中之一。<sup>76</sup>

當然這種情形的發生，追根究底要與台灣特有的選舉文化關係密切，台灣自基層的村里長、鄉鎮民代表、縣市議員、

---

<sup>74</sup>Lin, T.Y.T. 'ai-pau and Liu-mang: Two types of delinquent youths in Chinese society. *British Journal of Delinquency*, 1958, pp. 244-256.

<sup>75</sup>馬凱，根除金權與黑道篡國之道，《經濟前瞻》，第11卷4期，民85，頁38-44。

<sup>76</sup>同註31，22。

縣市長及立法委員選舉等，如要加上未精省前的省議員或是國大代表，幾乎每年都有選舉，而黑道介入選舉，一般而言，視其幫會及黑道分子性質而有差異。<sup>77</sup>通常純地下社會幫派係以勒索、恐嚇及威脅等方式直接索取金錢，而台灣選舉又給了它們一個金錢的來源，是選舉血腥暴力的淵藪，候選人大部分怕這種黑道分子，常要花些錢來換取短暫的平靜。

當然另有一種是因為地方派系原本就以地方政治人物為地緣、血源、宗族或社會關係為基礎，相互聯合以爭取與地方政治權力之組合，而在較鄉村型的地方，這種草莽型的人參選，常有其基本的票源，尤其平時做事的乾淨俐落方式，甚被地方的鄉親當作俠義精神的象徵，動員支持比什麼都勤快，選舉是以選票論輸贏，而這些都是進入政治領域的開端，當然政治是一條難以回頭的崎曲道路，因為涉及太多的現實考量，有的身不由己，有的政治壓力，進去之後很少人能急流勇退的，除非你已經完全被選民所唾棄為止。

地方派系在台灣歷史上已有一段很長的時間，從國民政府遷台後就在逐漸形成，當中也經過很多轉變。在過去台灣幾乎每一個縣市都同時存在有兩個派系以上，彼此輪替掌權，由如一個小型的部落有規律的進行著，看起來一切都是那麼的自然，只不過自從選舉的火藥味籠罩後，這樣的依存關係也漸被現實的利益所蒙蔽，為了達成目的，金錢愈用愈多，關係愈動愈複雜，自然金錢的來源就需求孔急，後來有部份來自於黨派的支援，不過那只是限於競選的期間，如要維持正常的開銷，自關財源就成了派系黑道的首要工作。

---

<sup>77</sup>同註 31，22。

地方派系的存在由來以久，部分學者論證威權時期執政當局扶植地方派系以換取地方政治支持。<sup>78</sup>對於地方派系的縱容導致其基層政治實力具有堅強的基礎，使得台灣在民主大門開啟後飽受其害，政黨政治因此淪為派系政治、黑金政治。使得地方派系與政治因之結合，也是目前地方派系在民意代表中擁有高比例的重要原因。

這一群地方派系透過選舉進駐議事殿堂，從基層的鄉鎮市民代表、到中層的縣市議會，再到中央層級的省議會(未凍省之前)、立法院等，都充斥著派系主導的色彩。在凍省之後，地方派系更再進軍中央國會，使立法院受到地方派系的影響更形嚴重，而地方派系「擁兵自重」的現象更形惡化，再從凍省後舉行的第四屆立法委員選舉中發現，地方基層實力堅強的省議員共有六十人轉戰立委(區域五十三、原住民四、不分區三)、有四十六人當選(區域四十、原住民四、不分區二)，當選率高達百分之七十六點七，佔立委總數百分之二十點四，顯見地方派系在多席次選舉中有一定的實力護送高比例的人勝選，其影響力不容忽視。<sup>79</sup>

### 參、黑道、金權與特權三角聯盟

不論「金權政治」或「黑道干政」，都是人民對於政府最嚴厲的指控。其實，政治的腐敗、金權政治的犯濫並不是單純個人操守問題，而是根本體制上的問題。所謂金權政治，一方面當然包括那些資本主義國家的法律和道德都不容許的行為，如買票賣票、官商勾結進行內線交易、炒作地皮、圍標綁

---

<sup>78</sup>同註 34, 24。

<sup>79</sup>同註 1, 1。

標、牟取暴利等等。過去，黑道與一般社會之間界線分明，貧窮的家庭背景往往是黑道勢力範圍侵蝕的原因，除當事人令人心酸的故事外，黑道尚能掩面遮頭，而今，黑道與白道併行，顯示二者勢力相當，自然先行掛勾，再加入地方派系，共享政治與經濟利益。<sup>80</sup>自上述可瞭解黑道的生存是要有金錢上的來源，除了本身自行廣闢賺錢的事業外，財團也是能提供他們所需的重要對象，當然天下沒有白吃的午餐，因為這些有錢人能賺取的金錢，有一部分是用違反規定得來的，有些涉及須與人交涉或法外之排難解紛時，黑道恰能提供金權一個不用法規處理的捷徑，當然他們的出發點係以解決事情為主要目的，只不過處理事情的大小或複雜困難度，就相對要付出一些金錢上的代價，那是極其自然的，在財團來講，能迅速有效處理事情，花多點錢是有價值的，也因為高額的報酬，終使黑道人士執迷忘返。

故而違法腐敗的「黑金」和明正言順的「白金」是相互連結與相互促進的。不過在依法行政的制度下，凡事都有它的規範，黑金事實上都是在法律邊緣走險，高度的風險促使他們利用行政程序或民意監督之便，利用職權關係去影響相關人員，以致行成今日的「特權」，也是特權最大的效用。基於現實利益黑道、金權與特權結合機會大增，形成難以摧毀的三角聯盟關係。「權力使人腐化，而絕對的權利使人絕對腐化」，而其中行政官員或有部分並非絕對求利，只是在行政與立法的制衡關係中讓公務人員身不由己，只不過這種「相輔相成」的作用，極易造成不平等的現象，也就是決策價值應平等地被他人所重

---

<sup>80</sup>蔡丁貴，「政黨輪替」是解決工程綁標的起步，〈「黑道、派系與財閥問題」研討會論文集〉，民 88.12.22。

視，而不是被更高權力的掌握者隨意排擠或忽視。<sup>81</sup>換句話說，其中包含的義意是惡勢力、金錢與政治的結合，卻是黑金長存的鐵三角。

只不過其中的造就因素包括了人民的選擇與民主的洗禮，正因為只有有錢人才能一擲數千萬的去參與選舉，且人民也用選票去肯定他們存在的價值，或許這些人能為廣大百姓作多少事，並不是每個人都能那麼的關心，但在純樸的鄉村，可能替你引介一份差事或幫你協調一件糾紛，極可能有人會用全家選票來感謝他，在鄉村地區草根性濃厚，黑金人士這樣的行為被當作是信守承諾及俠義精神的象徵，選民不會去在乎他們弱肉強食的惡行惡狀，這正是台灣部分人民尚存的封閉理念。尤其華人文化一向缺乏以和平方式化解外團體間衝突的傳統，最後大部演變成肢體暴力。<sup>82</sup>也難怪使得民眾選出的政府，到今天為止，代議民主始終還是資本家的民主，而資本家的民主當然會造就今日的金權政治，黑金及金權政治成了台灣的「特色」。

### 第三節 黑金介入公共工程的現況

公共工程的推動是為了延續經濟的發展，提升生活品質基礎，具有其相當正面影響，然而在國內公共工程採購執行過程中，所牽

---

<sup>81</sup> Pateman,C:Participation and Democratic Theory.Cambridge:Cambridge University Press.1983。

<sup>82</sup> Bond,M.H and Wang,S.H.*Aggressive behavior in Chinese society:The problem of maintaining order and harmony*.Acta Psychologica Taiwanica,1981.pp.57-73。

Ward,B.E.*Varieties of the conscious model:the fisherman of South China*.In M.Bautou(Ed.),*The Relevance of Models for Social Anthropology*.London:Travistock.1965。



涉的因素相當複雜，或有人謀不臧，或有過程疏漏，或有非法圍標、綁標等因素，造成各界對政府採購存有相當的負面看法。<sup>83</sup>依據行政院公共工程督導會報的統計資料顯示，公共工程是國內最大型產業，民國八十一年度編列的國建計畫經費高達五、二七三億元，八十二年度編列數目達六、二七八億元，八十三年度因高速鐵路預算被刪除後也編列三、八四七億元，但八十四年度又增至五、六九八億元。若以此估之每年約成長在百分之十左右，按一般工程發包預算編列之廠商利潤通常介於工程總價百分之十至百分之十五之間，若以九仟億計算，廠商一合約能獲致的利潤就高達九 00 億元至一、三五 0 億元。<sup>84</sup>著實利潤相當可觀，是引起黑金勢力介入的主因。

黑金介入營造業已有一段不算短的時日，過去介入的型態只是地方小幫派的強取保護費式居多，對整個營建市場傷害比較沒有那麼深，但近些年來，隨著大環境及政經情勢的轉變，介入的方式也起了實質的變化，現在不但是以營建份子自居，因為個人擁有營業牌照已是司空見慣的事，參加工程招標，工程施工樣樣都能作，豈知昔日的強據地頭需索規費的地痞流氓，今日卻搖身一變為會設計施工的營建業者，雖也有品質良好成功的例子，但因管理政策無法持續，致不能全面達成理想，如同有學者指出，政策執行的研究忽略了政府成功的例子其研究成果與累積的知識，充其量只能教導公共管理者避免錯誤，無法解釋為何有些政府政策成功的案例。<sup>85</sup>至標價成數日低，品質愈顯低落，原因無它，因為黑金將工程視為他們獲取暴利的捷徑，以致工程弊端四起，黑影幢幢，現僅將黑金介

---

<sup>83</sup>楊家駿，公平會目前處理圍標、綁標案例實務報導，《公平交易季刊》，第4卷第4期，民85.4。

<sup>84</sup>利憲治，圍標問題解決之道，《審計季刊》，第十五卷，第四期，民84.7。

<sup>85</sup>Kettl,D.F.Public Administration:The State of the Field.In Ada W.Finifter,ed.*Political Science:The State of the Discipline* Washington,D.C.:American Political Science Association.1993。

入公共工程的現況及方式分述如下：

## 壹、工程圍標的氾濫

所謂「圍標」係由擬得標之廠商自行或利用他人向其投標廠商做某種承諾後，擬得投標廠商報價皆高於該欲得標廠商之標價，以護航欲得標廠商順利得標，而此欲得標廠商之標價，大多接近主辦機關之底價，而獲至暴利。<sup>86</sup>而若以法律角度觀之，所謂「圍標」，是指在公共工程進行招標時，倘若參與投標的廠商與其他可能參與投標的廠商，事先作好協調的動作，協調由一家廠商出最低價，或是協調共同以較高的價格投標，或是協議參與或是全部不參加，而導致該公共工程流標，迫使業主抬高底價。<sup>87</sup>換言之，圍標工程就是工程進行招標時，一些廠商相互之間的協議行為。

圍標不但使公帑浪費，亦是造成公共工程品質低落的主因之一，甚至衍生社會問題。就以八十二年交通部民航局辦理的中正機場航站大廈工程發生黑道圍標槍擊事件，事後探討其原因，係因為民航局預估之工程底價過高，廠商禁不起優厚的利益誘惑，為求得標，不擇手段，引進黑道激烈競爭，終引事端。據悉該工程民航局所提出的之預估工程底價高達四十六億元，經審計部查核結果，建議修正減列近二十億元，而減列後之工程底價，嗣後亦能順利發包，足見其工程預算編列浮濫之程度。

此種不當獲取暴利的行為，極易造成以下缺失：

- 一、承包商勾結主辦工程機關承辦人員，故意拉抬工程費用，浪費公帑。
- 二、黑道介入工程發包，且利潤大部分由黑道獲得，一般優良廠商

---

<sup>86</sup>冷凱莉、鍾東岷，防範公共工程圍標與綁標之具體改善措施，《營造天下》，第8期，民85.8。

<sup>87</sup>李永然，公共工程綁標、圍標與公平交易法的運用，《現代地政》，民82.11。

投標意願低落。

- 三、「圍標」養出以圍標金維生的專職公司，嚴重破壞市場倫理秩序。
- 四、得標廠商因須支付圍標金而提高成本，致引起偷工減料，影響工程品質。

而探討其發生之原因又可如下述：

- 一、公共工程預算每年平均約在五至六千億之間，在工程預算編列不實及監工制度未能嚴格執行之情形下，產生工程圍標之誘因。
- 二、營造業管理制度未見落實，尤其不能有效處理借牌廠商，取締效果不彰，借牌情形到處充斥。
- 三、招標制度未臻嚴密，使圍標者有可乘之機。
- 四、主辦機關及相關單位承辦人員素質良莠不齊，缺乏嚴密措施，被圍標者利誘威脅，時而有之。
- 五、公權力無法有效伸張，各種外界介入因素，無法排除，使惡性圍標之情況無法消除。

又一般公共工程圍標的模式亦有下列數種類型：

- 一、營建業者本身有承包工程意願，為求順利得標並防止其他廠商搶標，而失去承攬機會，乃出面邀集同業商議或委請有力人士出面圍標，即俗稱「搓圓仔湯」。
- 二、租借牌參與圍標獲取圍標金或得標轉包圖利，即所謂之借牌圍標。
- 三、本身不從事營造業務，卻成立營造公司，專事圍標，收取圍標金或得標後轉包圖利。
- 四、當然仍有黑道勢力介入重公共工程，以脅迫方式圍標，獲取暴

利。<sup>88</sup>

以上數種圍標情形，為一般普遍的情方式，但因面臨低價搶標利潤很少，或許在不得已的情況下，自行或經有關人士情商同業相讓，情況複雜者則委託「圓仔湯頭」<sup>89</sup>藉人情、利誘、脅迫協助，達成圍標取得工程之目的，其間「圓仔湯頭」難免借重黑道或權威人士，這即是黑道（黑金）介入營建業的主要起源。而黑道界入營建業後，因參與圍標瞭解其有利可圖，食髓知味，化被動為主動，本身無牌照時，借牌圍標，最後則自己成立營造工程公司專事圍標業務，此模式是目前黑道暴力介入重大公共工程典型方式。

而黑社會標工程之金錢支助當然是由財大氣粗的財團作後盾，一則出面，一則出錢，一則排解現場糾紛，一則應付高官相關人士，若要依實際情況分析，很多黑道人士是將箭頭鎖住工程相關的主辦人員，打通工程主辦機關是重要的程序，其狀況亦可依實際情形分成三類來說明：

- 一、承辦人員特質各異其趣，若係明哲保身型的承辦人員，是較單純的對象。因為只要表明來路，大部分可達到目的，這類的公務人員通常較鄉愿及膽小，只要錢數目不多且作為隱密，都會抱持「君子不擋財路」的心態，視而不見反倒是他們的「特色」。
- 二、本類屬同流合污的型態，黑金人物會對此種人員只有大利大益，只要施以大紅包或高價禮品或酒類，或是以例常的不當飲宴，偶爾耍狠威嚇兼而有之，最後這些承辦人反是黑金的助力，竭力協助好像他們應做的事，當然亦有一些剛正不阿的

---

<sup>88</sup>許永欽，圍標、綁標、聯合承攬與公平交易法(上)(下)，《司法周刊》，第788期，民85.8.14。

<sup>89</sup>「圓仔湯頭」係專門替人引介說項的人士。

承辦人員，依法辦事是他們的理由，這對要收買他的人應是毫無辦法。血腥殺人，應不至於，日後再嗣機報復反較常見。

三、以前資訊科技尚未完全普及之時，收買收發或遞送公文之人也是有，不過現在比較行不通，反倒是攔截勸退欲參與投標的業者最多，標場監視及派人管制進出也常見，當然工程夠大，利益夠多，致上應有酬謝金給退讓廠商是必然的事。

若係黑道鎖定的工程，就有他們一定要搶到的作法，若搶不到，大體上有兩種作法，一種叫你讓出來，也就是名義上還是得標公司的名字，但實際上是由其來承作，另一種是要得標者付權利金或保護費。<sup>90</sup>可是黑道即使得了標多半也不想做，幾乎都會轉賣掉，把工程切成好幾個部分賣給幾個廠商，從中獲取利益或收取管理費。而且財務周轉不靈的時候，票子也不會付，會叫廠商來換票，若廠商不從，他們就會叫道上兄弟去放話，逼的場商不敢去軋票，也有廠商被逼到尋短脫身，相當惡質。

## 貳、工程綁標危害最大

工程綁標，已經成為黑道、派系獲取利益與固樁的經濟主要來源，「深諳內情的營造業者都知道，圍標固然有一定利潤，但總在一至二成之間，但綁標利潤更可怕，二、三十億的工程可以做成五十億」，足見其誘人之處。<sup>91</sup>

所謂「綁標」其最重要含意是在資格標或技術上設重重關卡，其目的通常在鎖定某特定廠商之產品，希望其他類似產品勿參與競爭，因而常被質疑為圖利行為。<sup>92</sup>也是就是說，有些公共工程的招

---

<sup>90</sup>張懷陸，黑金命脈剖(二)公共工程黑金探討，<http://www.Jrf.org.tw/mag>，民90.2.15。

<sup>91</sup>邱花妹，透視黑金關係，《天下雜誌》，第224期，民89.1。

<sup>92</sup>林發立，工程合約實務泛論，《法學論述》，民83.8.1。

標為了謀利特定的廠商，就有可能在招標的條件上動手腳，運用設計不合理的投標資格，及採購招標時對標作不合理的限制，這種是屬於「綁規格」的狀況，更甚者對於工程所使用的原材料、材質、品牌、尺寸、產地...等作不合理的限制，均屬綁標的範圍。<sup>93</sup>

一般工程之工程招標，不外採取二種模式，一為將工程發包於能出最低承作價或合理價之承包商，另一則為分成資格審查、規格審查及價格標等三種，所謂綁標多是出現於後者之招標模式。

主辦工程機關(委託規劃、設計單位)訂定廠商資格及技術規範之目的，其原始用意是用來評估廠商是否具備承攬能力，至於與承攬能力無關之資格條件及技術規範，於工程招標時不宜訂定，為達成綁標黑金人員介入的手段，計有：

- 一、設計單位是這種型態的靈魂人物。只要勾結不肖之承辦人員(包括主辦工程人員、建築師、工程顧問公司人員)設計不合理的投標資格及採購招標時對標的物為不合理的限制。
- 二、技術規範對工程使用的原料、材質、品牌、尺寸及產地等不合理的限制，或訂定根本不相干甚至無用之標準。
- 三、不肖之承辦人員(主辦工程人員)，以脅迫、利誘或其它不正當方法使工程設計單位，設計不合理的投標資格或工料限制。

而綁標之遂行必須有內應外合的機會才可能成功，因為一方面白道(政府官員)係透過設計單位，藉著設計之便指定特定建材、特殊或專利工法等，及設立不合理的資格審查辦法，甚至控制底價及直接安排指定的設計單位由源頭切入。又當前的設計單位(建築師事務所、工程顧問公司)不僅負責規劃、設計、甚至負責監工、

---

<sup>93</sup>同註 87, 82。

估驗、結算等流程，其權力很大，這種事權一把抓的結構方式，更是白道綁標的最大形成要素。<sup>94</sup>

### 參、地方小型工程的承作

一般公共工程大家都把目標鎖定在大型的公共建設，事實上以一個縣市政府每年執行的公共基本建設，地方上仍以小型居多，而這些百萬之內的工程，因金額及法令的規定，可以由主辦機關自覓所謂殷實廠商承作，或僅需擬具三家廠商象徵性招標，事實上借牌易如反掌，這些也就是地方民意代表極力爭取有多少可茲運用的基層建設經費，看似影響不大，實際上其中隱藏了黑白道及金權人士等的犯意聯結，因為這部分可說是真正黑金的「保留款」，是一般營造業者的無門禁區。這種小型工程款以往就在各縣市各議員都有編列且相沿成習，因小型工程款的編列，不只是有藉以綁樁的功能，也有圖利自己或他人的機會，從下表(3-1)中可現發現此一概況

95

---

<sup>94</sup>胡偉良，張景河，圍標、綁標風波下的省思，《營造天下》，第4期，民85.5。

<sup>95</sup>同註1，1。

表 3-1:八十九年度各縣市編列議員小型工程款數目概況

縣市	台北縣	桃園縣	新竹市	新竹縣	苗栗縣	基隆市	宜蘭縣	花蓮縣	台中縣	雲林縣	彰化縣	南投縣	台南縣	高雄縣	屏東縣
金額	一 五 0 0 0 萬	一 二 0 0 萬	七 五 0 萬	0	三 七 五 萬	九 0 0 萬	三 0 0 萬	四 五 0 萬	九 0 0 至 一 二 0 0 萬	一 二 0 0 萬	五 0 0 萬	四 八 0 萬	五 0 0 萬	六 0 0 萬	五 0 0 萬

資料來源：(黃光國，民 84.)

#### 肆、施工過程中的介入

一件工程的從設計到完工，它的期間漫長且受到的管理常並非那麼的嚴謹完備，黑金人士標得的工程，施工品質的監造施測，常只具形式，甚至較小工程，驗收人員常僅有二人而已，遇到品質檢測不過則會利用各種方式以求過關，包括對抽檢人員的恩威並施，甚至發生檢體抽換調包也不在少數，當然這部分涉及試體鑽心公司體制及法令規定的疏漏，是另外的話題。只要工程估驗快、請款快、驗收快是這類工程的要求特點。據統計為何地方公共工程品質比不上由中央機關施工的工程品質，這是一個極重要的原因。<sup>96</sup>

<sup>96</sup>同註 1, 1。



## 伍、工程單位管制的複雜性

各項公共工程地點性質不一，有的在高山地區，有的在人煙稀少的僻遠地區，平日除承包商的施工人員外，有時監工人員也未必在場，因為一些工程件數多的機關，基於人力不足，平時一個人同時負責幾個工程的現場監工是常有的事，由於長久相處反而變成相互依賴的共生系統，施工人員幫監工看現場，監工人員是否能全身而退似乎也繫在承商上面，在加上平日一干工程人員飲宴不斷，出入不正常場所，曾聽聞過承包商在特種營業場所一個月替白道結帳達數十萬元，這樣的結構好像金權在替白道進行染黑的工作，這種由心理建設起的干預方式卻像惡瘤一般，慢慢的在腐蝕工程的基礎，終會致一蹶不振。

## 陸、證照借牌的嚴重性

營建業者雖屬性質特殊的專業工作，其有級數的差別，當然由規模財力來作為判定可為施工工程大小的準據，這就是這一行業的遊戲規則，許多小型公司居然也借牌硬要工程，超出自身承作能力之工程，很難保障品質的水準，而黑金所搶標的工程，理論上己身承作機會很少，都以轉讓收取權利金較多，甚至多手轉包後都很難知道是那家廠商在負責施工，也有轉包工程發生問題丟下不管，善後卻落在借牌公司的身上情形，這類糾紛非常多，而這種不當抽取公共工程品質備金的行徑，無疑替工程的不佳先行下了個預知的註腳。

通常黑金介入公共工程的方式很多，但最多的方法仍以綁標及圍標為主，綜合來說，是採取掌握投標廠商名單；向主辦工程單位或相關單位取得、在領標現場監控或從指定工法、材料供應商處探知或是從資格審查合格場商逐一查封為普遍方式。其次，則是掌握工程發包底價：包括串通相關承辦人員預約底價或關說協定底價，

或是透過各種關係迫使相關人員按其指定價格訂定底價及採取聯合方式哄抬底價，造成得標價格偏高。

最後，乃是控制參與投標廠商家數：包括集合欲投標廠商協議得標廠商，以軟硬兼施的脅迫方式使廠商知難而退、攔截標單或嚇阻場商投標、逼迫設計單位採用特殊工法或材料或是脅迫發包單位訂定不合理的資格審查辦法。若以黑道幫派介入工程圍標來說，則包括圍標分紅、圍標分利、先綁標後圍標轉分包工程、化身為民意代表身份公然分食預算大餅、經營下游協力廠商、及非法奪取經營權等類型。黑金介入工程幾達無孔不入的地步，其不法行徑也日趨惡劣，又因公務人員不能恪遵依法行政的立場，而司法機關卻無法完全獨立於政治的影響之外，行使獨立審理與判決。<sup>97</sup>致使黑金案件不能有效遏阻，也是黑金汎濫的主要原因。

從本章中發現黑金介入公共工程確是不能否認的事實，而且帶來的影響都是在牟取不法利益及破壞正常的運作，也就是說產生的都是負面的作用，當然面對政府將掃除黑金列為施政重點的今日，無疑於黑金介入公共工程帶來的負面影響上仍存在著尚待努力的空間，本研究於第四章擬將上述現況分析並結合深度訪談綜整其問題所在，迫使黑金介入公共工程的面貌能真實展現以為研究核心，繼而聚焦在建設性的具體建議之上。

---

<sup>97</sup>林毓生，兩種關於如何構成政治秩序的概念，《政治秩序與多元社會》，台北，聯經，民78，頁3-49。

## 第四章 研究發現

### 第一節 現況分析發現

台灣有沒有「黑金」，相信大家都會異口同聲的說有，而且承認它的影響也很大，由來已久，人民對它可說且愛且恨，喜歡因它帶來便利和特別待遇，卻痛恨它為整個社會帶來不公平且非正義，惟從現況分析中可發現一些黑金的真正意涵，近年來由於一些公共工程都可看到黑金介入的身影，層級由地方到中央承作的工程，均無法逃脫黑金的干預，更由重大公共工程發生弊端，易引起社會各界的高度關切，為瞭解黑道金權乃至於金權政治或黑金政治等這些同類對象，發現黑金介入公共工程之嚴重問題，絕不止於想像中的單純，茲以互惠關係理論、集體行動理論與魔島理論所歸結後，從法制面、政治面及社會面等層面加以分述如下：

#### 壹、法制面

##### 一、黑金介入公共工程的責任歸屬

近年來「白道綁標，黑道圍標」的事例層出不窮，往往重大案例瞬間成為全國媒體關注的焦點，甚至各級民代也在議會交相質詢，但隨著調查單位的蒐證程序及法、檢體制的定讞過程，民眾很快會被新的案件取代，也常有外力介入的徵候，甚至司法各級判決常有戲劇化的轉變，當然，我們相信國家的各種公權力絕對是大公無私的，只是在每件案件之後，卻未見有單位來為整個案件

總攬檢討與改進，反而推諉塞責卻到處可見，然而諸如公共工程的效益如何？是否達成原先之預定目標？成敗政策或執行取向之責該誰承擔等，往往付之闕如，不了了之。

## 二、黑金介入工程已近深根

以往黑金取得工程都從綁標或圍標著手，而大部分是停留在從既有金額中牟利成分居多，但近年來似乎涉入程度加劇，已從勾結主辦官員自工程規劃設計階段就以著手，甚至對委託工程顧問公司或建築師就已有犯意聯絡，自然其中滲入的不法金額，是很難發現的，也對取得工程承作權預留先天上的優勢，一方面限於專業歸屬，有心人士私下的勾結行徑極難有效掌控，只是這種從根挖掘的方式，無疑為黑金開了無障礙通道，危害極深。

## 三、工程特別預算充斥

許多中大型的公共工程，大部分是獨立在正常預算之外，都是以特別預算方式編列，也使得國家整體總預算無法表現出真正的資源分配。特別預算常需跨年度分成很多期編列，而立法院常因只審一次故大部分可通過，且特別預算也可以於會期結束後才提出檢討報告及決算，立法及審計部門常因力不從心，無法有效監督。從文獻中發現有些重大工程其預算編列有浮濫現象，這些利益即是黑金染指的標的。

## 四、追加預算無法有效節制

政府執行的多項大型公共工程建設，其中尤以交通工程

居多，追加預算情形極多，就以北二高及台北都會區捷運系統來看，追加預算金額已逾三千億元，這對日益困窘的政府國庫無疑是項沉重的負擔，相反的，在追加預算之時卻常發現該件工程進度嚴重落後，而這些造成因素很多是人為考量不週全所致，諸如承包商的能力不足造成資源上的浪費，當然部分涉及制度面向問題，不過預算應有效節控，不可造成資源無效率的分配與運用，亦可防杜黑金可乘之機。

#### 五、低價標工程的品質省思

國內工程招標制度採取最低標時日已久，最近隨著物價景氣影響，各營造業者莫不以維持生計為己足，而標得公共工程是比較有保障的，只不過業者搶標太厲害，致使工程標價壓的很低，一般工程利潤能維持在二成上下是屬正常所得，但發現為搶標居然六成標以下工程時而有之，即使經費全數用於工程之上，都沒有人能保證品質全然不發生問題，當然也發現本部分亦有是黑金人士取得工程卻讓給他人承作，除拿傭金外，品質常靠權力勾結使抽檢能夠過關，這樣的明目張膽的唯利是圖方式，對工程品質傷害應是顯而易見，也似乎當著全民面前表明圖不法利益及偷工減料的事實。當然廠商願意虧錢完成工程，那是可能的，只是賠錢的生意有人作嗎？

#### 六、容易疏忽規劃設計階段的審核

以往公共工程最為人垢病地方都集中在圍標，也就是工程在發包階段以黑道勢力來取得承作權，這種排除其他競爭者的方式，固然可達成其目的，但綁標卻是在工程編定預算書或設計之時就已著手，事實上是將競標之前

就先將對手排除，更是虛列預算的無形殺手，因此要防杜工程弊端發生，除發包工作後的稽查程序外，有關單位常易疏忽規劃設計階段的審核，應要避免顧此失彼，喪失先機。

## 七、立法部門缺乏更專業的審議

控制不法預算的機制，最直接有效者當推立法院，目前預算審核在立法院常淪為政黨或次級團體意思傾向，有時用包裹方式，有時憑直觀或象徵性刪減，不但沒有實質上的義意，更不用說是專業審核，況且工程營建本身就是極專業的領域，不否認立委之中也有此項專業背景的人士，但僅是少數聲音，再加上有心人員刻意護航，能發揮的效果是極其有限的。

## 八、缺乏公正客觀的監督機制

公共工程設計發包因涉及專業，一般審計或民意代表較少具有這方面專業知識，設計發包作業都僅止於程序或表面審核，雖然目前國內行政院下設有公共工程委員會來統籌營繕工程發包招標流程之指導，但都限於標單內容及招標程序監督，涉及專業設計內容及施工技術只能作表面審查，對防止虛列灌水情事，作用不大。雖公共工程委員會都是極具專業背景人員組成，但限於組織任務及人力，根本不可能在廣大的政府營繕採購事務中逐一派員審核，真正防杜效果受限很大。

## 貳、政治面

### 一、民代經營營建或工程相關行業比例高

依文獻資料顯示，地方民代本身經營建設公司、營造

廠、砂石業或混凝土預拌廠之比例居然高達百分之五十以上，並居各種職業之冠，而且參與地方公共工程案件招標也不在少數，這些工程是否均按同樣程序與同等競爭條件下取得，或工程品質能否受到同樣的監督，一般較抱持懷疑的態度。

## 二、民代成員黑底人數偏高

選舉時常聽到一個口號，「當選過關，敗選被關」，我們實無法想像選舉與一位參選者關或不關有何關係，事實上這些參選人所訴求的都是冤案纏身，受盡迫害須要民眾助他當選，以雪冤情。而偏偏這些人通過考驗者不計其數，且部分當選者後來案情居然都會較淡化方式結案居多。據統計(85年)就全省各縣市議會議長或副議長共四十二人的背景資料分析，有前科或留有「紀錄」者竟高達三十一人，且部分涉及案件不止一起，顯示我們民意代表參選條件過於寬鬆，當然絕不是否決從新作人的存在價質，惟相對於一般私人公司常有前科就被排拒於門外之情形，是否合情合理應可想像。

## 三、政黨是黑金的推手

選舉對台灣人民來說可是一點都不陌生，幾乎台灣每年都有不同的選舉，這其中除包含了地方勢力的較勁外，更是執政權力的先聲，而候選人想要一展抱負赤手空拳參選而想上榜，可說微乎其微。因此，大部分是依附政黨作財力或人力的支持，只要以勝選為目的，而層次更高的選舉其色彩愈鮮明，自然當選機率大增。而政黨對參選人素行背景似乎不是那麼注重，今天黑金民代大舉進軍議事殿堂，政黨難辭其咎。這種狀況以執政的黨愈

形明顯，現已政黨輪替，這種情況應也會隨之有所轉變。

#### 四、財權共生機制

有錢絕不是過錯也不是罪惡，目前社會功利主義瀰漫，多少人想一夜從貧民成富翁，老百姓欽羨一乎百諾的大老闆，看到這些人周遭的盡是達官顯貴，和一般市井小民形成強烈對比，偏偏這些人就都是助選出錢之人，也有利用這種金錢優勢當選民代猶如世襲一般，當很多工作需要大量金錢資本時，當然少不了他們。好比公共工程是先具有一定資本才足以成事，故常也有民代特權富商金權介入，成為公共工程的常客。

#### 五、酬傭制度，存在已久

原本公共工程就是全民共享的公共財，都是在一個公平正義的情況下來進行，但現存於各縣市議會各議員的小型工程款，猶如制度外般的不受監督，雖然各縣市金額不一，所從事的工程可說是種類繁多，從小水溝、道路均有，看不出他的迫切性或必要性，而在整個工程驗收上好像徒具形式，或根本沒有這層措施。就像現任呂副總統在桃園縣長任內，曾有意要廢除此一款項存在的狀況，但最後仍受不了議會強大的壓力而作罷。

#### 六、偵辦黑金案件與政治考量

從數據資料得知近年來各檢、調、政風等單位受理或偵辦黑金案件數量頗為龐大，但整體起訴率卻僅有一成，除了黑金案件在蒐證過程比較無法確切具體外，與在整體的偵辦過程時間拖延甚久，遲遲無法定讞有關。而在民眾的體認總認為若涉案人員政治色彩鮮明或權高位重



者，司法單位會有政治考量，以時間去拖延或令其淡化，以致無疾而終。

## 七、地方政府有委屈求全心態

因民意歸向已成為目前施政重要的參考指標之一，地政府的預算要受制於各議會的審查，而民代挾其民意常無理或有目的拖延或刪減，致各級政府官員不得不放下身段，刻意逢迎，以求預算過關或不被質詢，當然平常對民代更是噤若寒蟬，我們知道有些工程案件就在此種相互制衡或約制的情況下，作下承諾，致種下惡性循環的不良風氣。

## 參、社會面

### 一、已有劣幣驅逐良幣的負面影響

有太多的業者認為目前的營建市場已失去公平正義，想規規矩矩去作事的人根本無生存空間，很多的跡象都顯示一些特殊的廠商可以有做不完的工程，甚至感到血本無歸也敢作，同時令部分的業者不得不退而求次，也委身於特殊的大環境裡，只有同流合污才能生存，已有一些堅持原則的廠商紛紛改行，畢竟營利與良知的考量孰輕孰重，全由個人用己身道德的尺度去衡量。

### 二、民眾有特權萬能的迷惘

事情的發跡必有其一定的背景與淵源，台灣社會早就存有走後門、找門路的不良習性，長久以來，這些權勢之人就是民眾央請協助的活菩薩，即使在工程的承建過程上，也存有不少特權的跡象，小型地方工程只要經費許可民眾有所求，大致上不會遭到拒絕，成為收買票源的工具。甚至不法之事民眾都要思考用同樣

方法解決，特權成為人人都要攀附的對象，情況令人憂心。

### 三、公務人員素養不一

發現很多不法聯結其中都是公務人員在幕後當推手，因為不管黑金人士有多大的本事，若沒有裡應外合是很難成事的，有很多的公務人員禁不住利益的誘惑，終至挺而走險，釀成憾事。另外有部分係受制於權威或暴力的恫嚇，甚至遭受到以親人性命安全作威脅，雖屬無奈，但很多人不循法律途徑處理，願一再忍辱委全，頗讓人遺憾。

### 四、民間機制足堪仿效

公共工程的數量龐大，但發生的弊端卻不少，相對的一些民間的工程，部分金額與規模不輸公共工程，但卻很少聽說所謂圍標或綁標，就以一些大型企業招標就率先使用電子網路招標，全然以公開化及透明化方式處理，減少有人為操控的機會。相信很多民間的作為可能更具防弊性或效率性，多作交流溝通，或有正面作用。

## 第二節 深度訪談發現

本項研究之訪談對象的擇取與及訪談問題的篩選，於研究方法中已有詳述，共針對中部地區承造公共工程較多的營造商及數個政府承辦公共工程機關的主辦工程、監工人員、機關工程品管中心副主管及地方媒體工作者、鑽心試體公司負責人及民意代表助理人員等為訪談對象，其中甲級營造廠負責人三人(訪談稱為

A、B、C)、乙級營造廠負責人三人(訪談稱為 D、E、F)、丙級營造廠負責人二人(訪談稱為 G、H)，政府機關主辦或監工人員有中央機關三人(訪談稱為 I、J、K)，縣府品管中心副主任一人(訪談稱為 L)，試體鑽心公司負責人一人(訪談稱為 M)，地方報業工作者二人(訪談稱為 N、P)，中央民代助理一人(訪談稱為 O)，並設定訪談題目八題，以瞭解實際的狀況，現就訪談內容結合研究理論歸結分成政治面、法制面及執行面(社會面)等三面向加以分析：

## 壹、政治面

### 一、民意代表介入頗深

黑金存在且對整體社會造成衝擊，帶來的影響亦以負面居多，而針對黑金之所以會日益茁壯，且對公共工程介入極深，首當其衝均指向民意代表或兼有黑社會色彩人物介入居多，於手段上也軟硬兼施，極盡威脅利誘之能事，有資深營建業者受訪者表示：「我要參加一件五千多萬的工程，事先就有人說是某一民意代表的，不久就有自稱某中央民代助理的人，拿了一些錢叫我不能參加投標，看樣子又像是黑道的人士，又都說些恐嚇的話，後來同業多人都碰到相同的事，開標後得標廠商聽說就是某民代的親戚」(訪 A5)。

98

而民意代表所仗的就是特權，不但要標得工程，且要工程好施工利潤又高的才承作，因為他們能事先從機關承辦相關人員處取得事先資訊，而且這些民意代表本身就是從事營造業，甚至有時也敢低價搶標，會以變更設計或追加預算方式保障收益，從中得利，而且增加預算或變更設計經費增加品質也未見轉好。一位於南投從事公共工程十餘年的乙級營

---

<sup>98</sup>A5 即訪談對象 A 第五題回答內容，以下依此類推。

造商說：「 很多民意代表本身也從事營建業，他們承作工程都有選擇性，比較不怕標價低，因為會利用公務人員去變更設計或追加預算，但品質也不見得會好，覺得民代的特權介入最深」(訪 D5)。

民意代表挾其民意可方便執行很多事情，因為只民意代表單方面想要完全掌控工程各環節，尚有很多的行政規章來約制，但若由民代與政府官員相互勾結情形就難以防範，因為他們互動良好，標件詳情設計內容就可透過關係預先得知，沒有官方配合是無法順利進行的。就有受訪者指出：

「 大部分機關官員和民意代表都有意思聯絡，這種相互配合方式行之已久，所以民代的營造公司業績都不錯，因此在此種情形下，一般的業者要與其競爭就很難，就算是參加也會失敗」(訪 D7, G7)。「 平常工程有問題，幾乎都是高級官員及民意代表都會介入，還是以民意代表較難處理，因為都是在地人，會動用很多關係，讓你難以招架，甚至不如意就要求首長換人，並且言行一有瑕疵就挑毛病，我也曾因此被議會質詢遭到處分，凡事皆要小心，如真要挑你的毛病，那絕對是有的」(訪 L5)。

公共工程的品質良好與否除了施工技術外，施工流程的監管也十分重要，而特權不但介入工程的圍標，就算是工程品質的檢驗也有意見，而且次數頻率頗高，因為民代對政府機關預算有審議權，對業務也有質詢權，若他們承作的工程案件品質抽檢工作未能順利通過，通常於議場上很快會有回應，礙於這種監督機制，政府官員對民代可是百依百順，惟命是從，對整體工程品質維護造成不少的影響。也有受訪的業者及工程業務公務人員如此表示：「 大概三、四件就有一件要碰上麻煩，常見的事借牌施工虧損就找不到真正的事主，另外施工品質的抽測，若有問題就要求重驗或抗議執行不公，不可能打除重作，頂多是局部打除應付，這些大部分是特權人士的工程，..」(訪 J4)。

據目前政府偵辦黑金有關案件，案源十分的多，但案件起訴率不到一成，顯示偵辦上有一些蒐證或查證上的困難，而且時間拖的很久，不過一般民眾認為政府在過程上有政治上的考量，因為大型的公共工程以大財團的營造公司承標較多，大部分有政治背景，故有只打蒼蠅，不敢打老虎的認定，認為政府若有決心，應先針對那些足以壟斷營造市場的不法廠商開始偵辦，並有偵辦到底的決心，要將真正幕後的介入操控的黑手繩之以法，才会有警惕效果。有受訪營造商說：「我覺得一般的百姓是善良的，但是被一些特權分子佔盡便宜，政府如有魄力應該對那些民意代表有開營造公司或相關業務的，且有黑道色彩的，應該要做長期考核，如有不法事實不容許頂替或敷衍了事，這樣才會收斂。...」(訪 A8)

「大多是因為品質的問題較常見，我曾碰到在工程驗收的時候，品質測試不過，隔天就有情治單位及民意代表來表示關切，.....」(訪 L4)。「政府官員與民意代表(大部分與利益團體有關)的合作模式最多，因為政府的資源民代最清楚，他們可以作長遠的介入規劃，...」(訪 N5)。「我覺得特權人士本身又是經營營建相關企業的較為明顯，雖然是方便作業，但內部實際的施工情形外界表面上很難掌握，對公務機關又有制衡力量，根本無從監督，這些民代的公司都輪流在承作工程，地方上有些公司也都知道，不會去硬爭自討沒趣。」(訪 P5)。

## 二、民意代表與公務人員關係密切

公共工程雖然大型工程較受矚目，影響面也比較大，但事實上地方政府辦理的工程金額規模不大，但幾乎各縣市都存有小型工程款分配給民意代表，它背後的義意並不大，因為有

很多看不出其需要性或迫切性，卻淪為選舉酬備或政治考量居多，而這些小型工程受監督較少，甚至是機關首長用來解決與民意代表溝通的媒介，品質也是會有一些負面效果。居於台中縣豐原市的一位乙級營造商及一位南投縣的丙級營造商認為：「黑金介入的工程，指名的小型工程也很多，大部分是民代用來酬謝「柱子腳」的政治酬備，有些黑道背景人士的營造廠，得標後施工能力不強，這種小型工程以固定承包商在作較多，平常沒有特殊關係是擠不進去的，而那些人都和機關首長關係很好，當然有民意代表背景的也很多，都是一百萬左右的金額而已，感覺上好像透過中央立委推薦很管用，不然就是上級長官護航，。」(訪 F6, G7)。

### 三、黑金與選舉密不可分

「.....我感覺都是因為他們選舉花太多錢，不想辦法賺回來怎麼行，只好從工程下手最快」(訪 H5)。「指名的小型工程也很多，大部分是民代用來酬謝「柱子腳」的政治酬備」(訪 F6)。

## 貳、法制面

黑金在各行各業中都有介入的跡象，而營建業中算是比較嚴重，而其介入營建工程一般都認為圍標、綁標很普遍，整個工程招標以聯合或勸離等方式標得工程，在這方面並不是沒有法律的規範，就像實施已有一段時日的公共工程採購法，其中對各種不法於採購營繕案件的行為，都有明文規定及處罰條文，但是民眾常認為是與政府相關單位執行不力，使不法業者有可乘之機，才產生目前日漸惡化以致積重難返，都與沒有貫徹執行法令有關。

### 一、圍標、綁標、搶標情形甚多

「現在經濟景氣不是很好，很多業者(營建)都沒什麼工程可做，所以只要有工程搶的很厲害，標價低施工成本只好儘量節省，成本低利潤少

工程品質當然會有影響」(訪 A3)。另外也有轉包圖利情形，「黑金介入工程只有兩種情況，一種轉包一種偷工減料，這些都是對工程有很大的負面作用」(訪 B3)。或是由得標廠商再分標給其他廠商施作，「圍標或分標最多，圍標大部分都有禮讓或輪流的意味，不過採購法實施後要圍大型工程比較不容易，」(訪 E6)。有時即使不敷成本，也低價搶標，對品質造成影響，「圍標、綁標和搶標，尤期惡性競標使工程價低到成本以下，卻仍然要完成，這種工程不出問題才怪，除非監工盯牢，承包商虧錢，但理論上好像很難做到」(訪 H6)。「地方上的工程規模小，搶標很厲害，而且從事營建界的人與黑、白兩道都有關係，碰到問題沒有異議的很少，低價搶標的工程，施工就要很注意。圍標的情形也很嚴重，如只是要乾拿回扣，對工程品質絕對會有很大的影響」(訪 L6)。

有些取得工程轉給下游廠商施工圖利，「有的要轉包圖利，有的自己公司或下游承接，反正就是無所不用其極的要取得工程施工權。其中要屬得標工程且標價特低者，想要賺錢除了偷工減料，沒有其他方法，對大眾公共設施造成品質不良，這種最可惡」(訪 B6)。「所稱的黑金人士的消息很靈通，主要是和官方或政界互動良好，他們互相照顧，就算要綁標沒有人告訴你設計內容，根本無從參加招標，即使參加也會失敗，都要有內幕消息或內應，就是很明顯的例子」(訪 G7)。也有不法黑金人士以強迫手段要求讓出承包權，「我大部分承包大型工程為主，而且常同時進行好幾件工程，與一些道上人物或財團士紳等人員都有交往，平時若有事相互幫忙也是應該的，好像我也常去陪標或出讓承包權，雖然所得少而且又有風險，也虧了不少錢，但只要明哲保身，留得青山在，不怕沒柴燒」(訪 C4)。

## 二、指名小型工程品質管制不易

「小型工程有所謂「指名」的，也就是不必經招標手續的小型工

程，大多是民意代表或特權人士在承包較多，民代的影響力很大」(訪 E6)。「團標最多，指名的小型工程也很多，大部分是民代用來酬謝「柱子腳」的政治酬備，有些黑道背景人士的營造廠，得標後施工能力不強，聽說在品質鑽心試驗時，都會用很多方法以求過關，包括暴力脅迫或金錢收買，但這是良心問題，萬一發生災害品質禁不起考驗，這種「代誌」我做不下去，不過黑道就不會管那麼多了」(訪 F6)。

### 三、官商掛勾尚存，法令規範不足

有時黑金人士要圍、綁標工程是要與主辦機關人員相互配合，並預先得知底價或相關資訊，以利達成目的，「.....因為標價會十分接近，我曾經碰過接連數件工程其得標價分毫不差，或僅差數萬元，也有黑道人士在標場截人，故意讓你不得進入或喪失資格，反正有心人士想要的，你一點辦法也沒有」(訪 B4)。「有些業者和公務人員勾結，可能有洩露底價或監工不實，公務員依法行事，都不會有問題」(訪 O6)。「....又碰過有業者工程品質抽檢不過，找我要將試體帶回去，因我們鑽心費用是由業者付，不得已讓他帶回，並向機關報告，後來抽換試體被移送法辦，差點被連累，希望政府在鑽心取樣上法令規定應要更明確些，鑽心費也要編到工程費中，否則受制於業者，是很無奈的事」(訪 M5)。

「黑道或有力人士都是靠白道護航，若所有人都被收買，那要發現品質的問題就很困難，我也碰過政府官員替黑金設法坦護的事，譬如鑽心位置會挑選品質較佳區段，這樣通過的機會就大增」(訪 M8)。「工程是高技術性的，它有一定的利潤，有些營造公司從事公共工程久了，機關一些特性早就摸熟了，如底價標準，設計方式等，部分底價抓的很準，不是這樣就說是黑金，會害死人」(訪 O7)。



#### 四、政府掃黑執法，民眾失去信心

「黑金由來歷史悠久，它是文明和傳統衝突之下的產物，大家對他們是又恨又羨慕，要肅清黑金，根本上一定要斷他們生存之路，譬如工程方面就要從法制面落實執行，朝透明化去努力，加強民意的監督，甚至懲罰從嚴，司法從重量刑，速審速決，要多方面配合才會有效果，因為這是和人民權益福祉相關」(訪 C8)。「目前政府訂了很多法令，但是執行的並不徹底，據我所知，黑金有關的工程案件，成案率都很低，希望檢調單位加把勁，好好辦幾個大案，產生嚇阻作用，否則會像傳染病一樣，會使得情況愈來愈惡化」(訪 D8)。且有些對政府執法看法悲觀，「如果真能有效處理，我就感覺「阿扁」有魄力，大家本來認為這次是玩真的，但是同業看尹清楓命案都辦不下去，都失望了，看雜誌或是媒體報導，黑金涉及案件很多，但是真正判刑很少，而且拖延太久，大家都失去耐心了，政府不辦，那還有什麼好方法，過一日算一日，能平安渡日就很安慰了」(訪 F8)。

「政府現行的法令應以足夠，黑金涉及的層面太廣，每個階段的負責人員都要排除萬難，不受外力影響，當然若有事情向上反映，希望能得到積極有效的回應，如此配合才能在政府的施政上獲至成果，如果政府沒有肅清的決心，那有再多的法令規定，也沒什麼用」(訪 L8)。

「政府掃黑工作都作了十幾年了，很多專案也抓了不少人，但好像情況未明顯好轉，其實很多事情都有些蛛絲馬跡，情況也是慢慢好轉的，只是民眾對政府沒信心，他們相信「黑金政治」一定會有政治考量。與其說是黑金介入工程倒不如說是政治介入工程，只有政府有肅清的決心才是最有效的方式」(訪 N8)。

沒有依法行政的觀念，影響政令的推行，「只要法令制度無法遏止黑金人士介入工程的機會，那就很難有效處理。應該要建立一切依法行事的觀念，破除特權當道惡習。因為糾纏在一起的依存關係，

讓黑金變的很棘手，大家都放在心裡敢怒不敢言」(訪 H8)。「 應該約制民代職權不能無限擴張，另外政府扫黑要持之以恆，同時政府訂立排黑參選條款，要落實審查，尤其民意代表本身就是黑道，那怎麼為民眾謀福利，我們希望一切能回復常軌，國家才有競爭力」(訪 H8)。「 說的比較難聽的，我覺得公務機關責任很大，因為都是長期放縱造成的，每次發生事情機關處理的方式只要有特權介入，都傾向姑息的方式，久而久之，讓黑金坐大，才會造成今日的惡果，如果每個公務員都能堅守崗位，依法確切執行，工程品質絕對能提升」(訪 L7)。「 我覺得機關首長權責過大，很多事都是一手遮天，民意代表人數少，無法有效監督...」(訪 O3)。

## 五、借牌情形普遍存在

「 我是小包比較不清楚，但是招標借牌是很普遍，換句話說，如是議員要的工程，你標到也要讓給他，這都是不成文的規定，當然不是每件都拿去。.....」(訪 G2)。「 .....不過有時候也說不通的，普通如有力人士想取得工程，牌借給他去標都可以，白道都是事先講好，黑道都來硬的，不好對付」(訪 H4)。「 會集體壟斷市場，共同執行圍標，借牌常有的事，而且在施工中監辦人員若不能堅守立場常會有壓力，也有人被修理過，甚至要一隻手或一隻腳作代價等，總之，為了工程順利過關，很多方法都會出現」(訪 J6)。「 工程施工中曾看過自稱一些是議員的助理或朋友的人來現場過，聽說是議員的營造公司，但是名字不是，好像是借牌的..」(訪 K5)。

## 參、社會面

### 一、黑金含括範圍極廣

談到「黑金」雖然大家對它感到不陌生，解讀也不盡相同，不過有一個共通點，它絕對離不開黑道、金權、民意代表與政府公務人員相互勾結圖不法利益的勾當。同時也變成

為是普遍性的認識，也都是採負面性的看法居多。受訪營造商看法是「黑金很普遍，只要涉及黑道人士、政府官員或運用特權獲得的不法利益，通通可以稱做黑金」。也有認為「黑金本身好像談的都是金權政治的遊戲，光有黑道也不是黑金，如果混在一起壟斷市場或破壞正常作業機能，而從中得到不義之財，應該都算黑金。」

「現在黑金已經被社會大眾渲染的無遠弗屆了，凡是涉及公務單位的弊端事項，都稱作是黑金介入，不過我認為不應該亂扣帽子，因為這名詞很難聽，又都是負面的看法，對公務員或相關人員不公平，當然若涉及內外勾結圖利行為，而且又有強暴脅迫的意味，那稱作黑金比較適合」（訪 A1，C1，F1，N1 等）。

## 二、黑金介入工程嚴重

「黑金十分嚴重，各行各業都有它的影子，營建業的情況更嚴重，尤其愈大型的工程介入愈深，這是營建業最頭痛的問題」（訪 A1）。也有受訪者認為黑金存在已久，「如不嚴重政府為何一天到晚都在喊掃黑，營建工程從中央到基層都有黑金介入，很久以前就有了，只是以前不叫做黑金，那是名稱的問題，實際上是一樣的」（訪 F2）。

「所謂黑金介入的工程，以我目前的區域每年大小工程也有三、四千件以上，營造商約二百多家，其中民意代表個人或家族開設的約近三十幾家，大多以公共工程為主要目標，很奇怪一般工程會有問題的都是那幾家，現在工程合格率近九成，品質還算不錯。但是如像中央承辦上億或數十億的工程，那所有流程絕不可有疏忽，這種重大建設才要更注意」（訪 P3）。

黑道人物行徑惡質，為取得工程承包權手段兇悍，「有事情都會商請政界或黑底的人來商量，很多事可以說的通，不過碰到多方糾葛不清，也曾變成暴力事件，我以前曾被人強力要求協助完成工程改善工作，因為品質相差太多，後來全部落到我頭上，甚至有人拿著『黑星』

抵住我的頭，迫不得已只好委屈花錢及精力去求全」(訪 D4)。「多  
多少少都會有，有些地方勢力就是幫派角頭，拿些錢打點一下也是可忍  
受，不過有的黑白灰道全都要，沒有利潤卻還要任由需索，我以前曾一個  
工程被地方黑道人士經四次需索，每次都是幾萬或十餘萬不等，但都分屬  
不同地盤或派系，後來也是透過地方政治人物出面擺平，當然事後還是要  
再花一些錢」(訪 E4)。

而且黑道介入牽扯複雜，「實在講起來，這些民意代表的  
權力太大了，沒有人拿他們有辦法，我碰過黑道槓上民代，據說最後連  
治安單位都介入協調，但也是沒妥善解決，我感覺都是因為他們選舉花太  
多錢，不想辦法賺回來怎麼行，只好從工程下手最快」(訪 H5)。「曾  
經有黑道人士找我出讓工程承包資格，而且非常兇悍，恐嚇我和家人的安  
全，但是那時候我情況不是很好，經濟不佳，苦苦要求才同情我，不過有  
時候也說不通的，普通如有力人士想取得工程，牌借給他去標都可以，白  
道都是事先講好，黑道都來硬的，不好對付」(訪 H4)。「我是鑽  
心公司並不是承包工程，像今年我是用招標方式標到鑽心工程，但是開標  
當晚就有其他業者請來五、六個黑道人士叫我讓給他，說這裡以前都是他  
們作的，並給我兩萬元，後我堅持才未讓他得逞...」(訪 M4)。「我  
感到在我們這一行應該是黑道介入最多，平時出去驗收鑽心如果工程明知  
有問題，絕對會有兄弟跟隨全程，直到品質測定數據出爐，當然其間也有  
向我要以前剩餘棄置不用試體，想從中抽換，甚至假造驗收人員簽名，並  
恐嚇不能聲張，如未發現讓他過關，那工程品質絕對不堪一擊」(訪 M5)。

### 三、黑金令社會失去公平正義

一般黑金介入，特權推波助瀾，演變成有劣幣驅逐良幣  
情形，「對整個工程市場是很不公平的，尤其有心想規矩作事都  
很困難，因為原本競爭激烈，賺的就不多。現在一些較好的工程都被綁死  
了，標也標不到，變成只好削價競爭，無形中工程品質就不能作的那麼好，

我也常作賠錢的工程，你信不信？因為如果一段時間公司沒營運，一些工作班底很快就散掉了，要生存有時候不能不作犧牲」(訪 H3)。黑金已破壞善良傳統習性，「不能建立公平正義的倫常觀念，只是求治本的肅清，似乎效果不大，不過這是不是傳統沿襲的結果，好像每個人都想別人不能如此，但是換了自己卻也希望事情能有捷徑，愈快愈好，是不是違法卻不是那麼重要了，特權也是慢慢累積而來的，要一夕根除，相同的道理，也不是那麼容易才是」(訪 J8)。

「造成有些人坐享其成，乾拿暴利，會造成劣幣趨良幣的情形，一些有心想奉公守法按照規定去作，但是大部分拿不到工程，價錢高拿不到，價錢低不敢作，到最後將自己逼死，很難生存」(訪 F3)。「不管誰想要按正常方法取得工程承包權，絕對有一定的利潤，但現在惡性競爭，市場機能早已喪失，更嚴重是官商與黑社會不良幫派都有連結，大家都有默契，好像在一定的遊戲規則下，都可利益均霑，相安無事」(訪 B7)。「掃除黑金不能去除政治力的因素，永遠不能成功，新政府這方面的壓力較小，希望能有長足的效果，要不然這個病態且失去公義的社會，要復原猶如緣木求魚，前途堪慮」(訪 P8)。

#### 四、餽贈賄賂，不當飲宴應酬頻繁

「黑金能夠生存其實也不是憑空而來的，平時他們人際關係致力很深，每日都在飲宴吃飯，建立一種類似私人情誼的關係，讓你覺得他和我們是同戰線的，因為議會或預算上別難看，總會碰頭的，像機關中有些特殊的預算編列，其實都有它的效用，旁人不容易知道的」(訪 J7)。積沿成習，現幾已成陋規，「感覺上民意代表介入很多，但那頂多是放棄權利而已，反而一般工程進行之中政府官員有些很難纏，普通時候多大工程對相關承辦或經手利害關係人要如何處，都有一般行情，當然飲宴招待是不能少的，但是如是賭錢或借錢的情況，大部分都有去無回，雖然不是天大數目，不過標價低，利潤少，負擔還是有的。(再接問

所謂一般行情是什麼或多少？)勉強回答：就是看工程案件大小，在估驗、抽驗或驗收都要視相關人員重要性（指主辦、主管及現場監工等），都要致送數萬不等的金額，行之已久，如要更清楚去問那些老鳥，我不知道了」（訪 F5）。

主辦機關人員藉機不法要求，承包商也要無奈配合，「小型工程黑道財團沒有興趣，只要應付主辦機關的人比較多，大部分開銷不大，吃飯打牌是常有的事。（再問有無需致送紅包或規費），是有啦，那是以前就這麼做了，金額都是幾萬元而已，大家心甘情願，只要工程能順利完成，其它算是小事」（訪 G5）。「但是對公共工程品質確保的那份良知常久久不能釋懷。（續問聽說每件工程承包商對每一階段都會致送紅包嗎？）靦一笑才說，沒有啦，不土產是有，價錢都不高」（I7）。有些新進人員在大染缸中，很快就被污染，「..（再問聽說工程中監工人員廠商是否會送紅包？），以前我覺得很奇怪，但後來一些前輩說那是工程偏遠的補貼，差不多都是一、二萬元，不要的話大家會不諒解，但怕出事情，後來都交給課長年底統籌處理」（訪 K5）。「....另外我覺得公務員與廠商走的太近，像有個工程機關平日人員都在工地，每週一及四回辦公室報差及辦公文，再來就是與廠商飲酒作樂，地方上歡樂場所常可見到這些人的影子」（訪 P4）

## 五、黑、白、灰道三角一體

「三項都差不多，但所受的感覺是不一樣的，黑道人士大部分替人辦事的，拿人錢財與人消災，比較單純。而民意代表開銷大，都運用特權施壓，而且常和機關人員站在一起，是很無奈的事。如果只是公務人員本身，大部分利用職權需索，只要一切依規定程序辦理，應該沒有太大問題。我碰過的很多，以前也有被人帶去別地方談判或勞師動眾情形，現在不會了，什麼事一看就知道要怎麼處理」（訪 C5）。「當然是特權的介入最多了，像我們單位民意代表代為爭取工程建設的件數每年多達幾

百件，還有一些民代本身從事工程建設，又有黑社會的淵源，根本就是大黑金的化身，到最後黑、白、灰道牽涉一起，不過最原始的因素就是特權，當然其中高級民代比例很高」(訪 I5)。

「有的財團或有黑道色彩的人士，最後都會和政治沾上邊，工程會有很多的外力介入，都是背後有支應，若是採取類似利益聯盟，那力量很大...」(訪 I7)。「大多是因為品質的問題較常見，我曾碰到在工程驗收的時候，品質測試不過，隔天就有情治單位及民意代表來表示關切，因為我堅持原則，就有黑道放話叫我小心點，小孩子上課也要當心等，意思要我放他們一馬，打除重作大概虧一百多萬，民意代表也一直要脅主管，導致我兩方面壓力都很大，後來驗收的人幾乎都立場動搖，只有我再當壞人，外界將我醜化傳話很難聽，實在公僕難為」(訪 L4)。

「那是共犯結構問題，都要各種關係緊密配合才是真正的黑金。像在××地區那一片私人土地，原本禁建，但後來由某一民代接手就可興建，週邊擋土牆二千多萬是公家作的，且地方政府的說法是基於實際的需要，也是無可奈何」(訪 P7)。

## 六、輿論監督不足，弊端仍時有所聞

目前有些工程施工中弊端事項仍時有所聞，媒體知悉未發揮制衡效果，影響肅清成效。有受訪媒體人員表示：「.....聽說在縣內××鄉某座橋樑及壩體工程，是一高級民代的親友標得之工程，裡面級配是就地取材之砂石，且基礎工程不足相差很多，我知道那工程技術性較高，但幾次估驗都是挑品質較佳地點鑽心，並關說施壓官員才過關。又有一件縣內××鄉××道路工程聽說原規劃路線與施工並不吻合，是為了避開某一有力人士之土地，後來工程作了局部變更，其中有主管人員曾因意見相左，差點被調職，而且工程是一掛名公司標得，其實真正施工的業者也是××財團的公司在作，並且在××段未依規定施作雙面模，但驗收仍然沒問題，其間好像監工也被黑道修理過，不過好像機關也沒處理，

這只是聽說而已，但是例子很多，我不想說了，搞不好等一下出去就有事，開玩笑的，不過情形好像挺嚴重的」(訪 N4)。<sup>99</sup>

「……前陣子在彰化縣××山脈發現砂石盜採達數年，現場的窟洞比幾個池塘還大，也是民代涉入並向官員施壓，波及人員不少，不過這麼久卻沒人會發現，你相信嗎」(訪 N5)？「就舉一個很多人都知道的××工程，當初九百多萬的工程，是以差底價一萬元得標，參與投標廠商五家(借牌)最後得標是某議員的小舅子公司名義標得，是採預拌混凝土澆灌，因民代本身也有經營砂石及混凝土廠，地點比較偏遠，該工程監工當時共有四件工程同時在進行，在第一次估驗就發現強度不足，該民代即疏通以打除五十公尺重作方式處理，後幾次估驗仍多少出現一些問題，不過在監工最後清點水泥數量之水泥袋時，居然發現有二千多個袋子是別牌且印有鄰近工程使用之文字，當然最後是以運送過程中出差錯處理，後據悉那是鄰近工程使用過拿來充數的，原來也有驚動檢調單位，後來好像證據不足，不了了之，但是監工被記過處分。如果那是真的該工程少用了二千包水泥，對工程品質影響是很可怕的……」(訪 P4)。「都是首長要負最大責任，你去看地震後機關的重建工程，施工後又變更，大肆整地，將青山變成一片光禿，浪費人民血汗錢，又利用重建經費爭取之便，未經仔細規劃即任意不當使用經費，這種情形才可怕」(訪 O4)。

從訪談的各種與公共工程相關人員的回答中，對「黑金」的看法雖定義不一，但均不脫離黑道、金權、行政機關與政治人物等之結合，且均感到黑金對整體營建市場介入頗深，而各相關人員也都親自體會黑金對工程品質及個人的影響，甚至有的身心都受到極大傷害，但卻極少人願意去真正面對它，導至黑金日益增長，為害日深。又一般認為政府頒行整肅黑金的法令已夠多，是

---

<sup>99</sup>因事涉敏感，凡涉及工程名稱、地點等均以匿名方式處理。



否能夠有效根除黑金，咸認端賴政府是否有整飭的決心而已，甚至營建業者等對政府掃除黑金都有強烈的期望及企求。

另於深度訪談中發現許問題多均與現況所述頗為雷同，足見其共通性，因此，如何於發現問題中找尋姐決方案，更是當務之急，本研究即於第五章中將現況與訪談問題歸類，並與理論結合，提出本研究之具體建議以為總結。

## 第五章 結論與建議

### 第一節 結論

台灣的黑金政治現狀著實讓人憂心，黑金介入公共工程市場已近根深蒂固，因此如何終結黑金政治確也是政府目前施政的當務之急，自本研究文獻、現況與訪談中發現黑金勢力方興未艾，公務機關或公務人員對黑金普遍缺少抗壓的能力，一般人民面對黑金大多態度消極，缺乏面對的良知與勇氣，檢、調、司法機關對公共工程黑金案件因數量過大充滿無力感，行政體系也因黑金介入以致運作失衡，導致政治力影響而產生偏離主軌現象，代議式民主也使特權充斥，黑、灰、白道的共生結構，嚴重破壞現有社會常規，這些因素使得黑金政治和公共工程的弊端叢生有著極為密切的關係。

從研究發現與建議中，可體認到根除黑金政治絕非無計可施，防止黑金滲入公共工程也並非束手無策，只要在法制面上去強化其功能與績效，在政治面上破除特權的不法干預，讓行政能真正的中立，在社會面上希望能啟發民眾的良知與道德勇氣，改正不正確的社會價值觀，使掃除黑金成為全民的責任與義務。另只要政府有整肅黑金的信心與決心，相信黑金終可消除，公共工程將可免受甘擾，一個公平正義的社會將不會是項難以達到的目標，人民將可重回一個清明的政治環境。

國內公共工程建設數量及經費均十分龐大，也是居各種產業

的龍頭地位，營建市場足以帶動勞力及經濟市場的活絡，也因如此，這個領域常受到各界的關注，政府對公共工程建設投注極多心力，卻無法使公共工程免除外界的干預，其中「黑金」從工程設計到驗收完成各個階段，處處可見其介入的事例，導致弊端不斷，損失政府財源不計其數，更對人民生命財產帶來潛在的危機，如何不讓黑金滋長，斬斷其生存命脈，確是政府當前的首要目標。

公共工程建設涵概層面非常廣泛，在整個工程的流程中，所涉及的單位人員及事務十分多，而就黑金介入公共工程現況，瞭解到其中涉及的人謀不贓、非法圖利等，涉及的層面從地方到中央，從規劃設計到驗收、從公部門到私人企業、從行政到政治都無不存在，影響面既深且遠。所幸政府近年來已將「掃除黑金」列為重要施政，雖短期難以有具體明顯的成果，不過持之以恆，結合各界力量，共同打擊黑金，相信不久的將來能還給人民一個清淨且免受污染及恐懼的和諧社會。並希望在全民的努力下，做到下列目標：

## 壹、以知己知彼，達到防微杜漸目標

從研究的現況分析中，發現黑金滲入公共工程均是基於相關人員的犯意組合，而其形成均是覬覦可觀的不正利益，介入的範圍則不限中央與地方，也不見得限定工程金額龐大者才是其介入的目標，從案例中發現有些共犯結構已成為常態組織，營建業者與黑道人士變成合夥關係(如野柳隧道工程及中正機場二期航站工程)，故只要是有利可圖及有機可乘的工程，均是黑金染指之標的。希望從黑金介入公共工程的態樣與形成的主客觀因素中，凡涉及法制、政治及社會層面的問題 均能責由相關單位以未雨綢繆方式預作因應，必可有

效消除黑金介入公共工程，達到防範未然的效果。

## 貳、維持整個工程進行生命週期的公平性

因為公共工程影響社會大眾的層面很大，工程內容繁複且投資回收時間較長，而且部分工程經費大，從規劃到完工有時長達三、五年，涉及的工程流程環節龐雜，從研究中發現政治力介入嚴重，黑道金權滲入推波助瀾，使得黑金生存機制不易遏阻，因此，舉凡工程的規劃、設計、施工到驗收完工各階段，我們希望不同的承作對象都能受到同等的規範或同樣的品質檢驗，以營造一個公平正義的社會，使得任何公共工程在其工程的生命週期中，沒有營私或舞弊。

## 參、使黑金工程弊案均能浮出檯面，杜絕僥倖心態

黑金政治已深植人心，民眾對它早有認識，只不過大多數人皆採取規避心態，甚至有著趨避不及的不正觀念，間接使得黑金有恃無恐，氣燄高張。從研究中發現許多黑金介入工程的案件，情況明顯且事實明確，但許多人縱使知悉，也語多保留，除不願意去面對它外，內心似乎存在著莫明的無奈與恐懼。我們深知冰動三尺決非一日之寒，短時間掃除黑金要能立竿見影或有困難，但希望政府應能以法律及公權力保障各舉發黑金人員的安全，使得民眾有正確的認知，勇於舉發不法，讓黑金工程案件均能無所遁形。

## 肆、建立完全透明化的公共工程運作制度

由於當今社會普遍存在「特權」陰影，行政體系運作也常見外力干預，因此，諸多即使是依法行政的工程案件，每被冠上黑箱作業的惡名，目前政府在資訊公開化已在逐步實現之中，但公共工程資訊透明化仍視案件金額大小而有區

分，希望在公共工程的既有作業上，無論工程性質、規模大小或位置區域等，均能讓每項公共工程之規劃設計與施工技術規範等相關資訊皆有公開陳閱，接受公評的機會，以公開及正常化的程序，使黑金人士想要染指公共工程，喪失任何可乘之機，

公共工程的興建，是展現政府機關施政效率的重要指標之一，其品質良窳影響民眾生命財產安全至鉅，在普遍認為公共工程品質低落為人詬病之下，實有賴政府繼續努力，以達到人民的期望。總之，掃除黑金是一項長期的艱辛工作，需要共同的參與，而公共工程良否攸關全民的福祉，只有使制約的公權力及各種動員能量充份發揮，才有根除的可能。畢竟影響國家長遠發展之事，需要全民的力量，共同打擊黑金，相信黑金能禁絕，公共工程品質能有效提升。

## 第二節 建議

國內公共工程的推動與執行，時有弊端發生，而其中卻不乏黑金介入的事例，但政府並未因目前無法遏阻而喪失肅清的決心，正全面的動員各相關單位努力中，我們仍對掃除黑金深具信心，僅對公共工程黑金介入帶來的負面效應，提出本研究的建議，以供相關單位參考，並從本研究之理論基礎中：解決「互惠理論行為」之利益共享問題必須從法制層面的規範及社會文化層面去思考解決，解決「集體行動問題」之民眾內心矛盾情結，涉及法令的制約及政治素養的提升，應自法制與政治面思考解決，再者「魔島理論」述及黑 金 之 由 來 已 久 習則須以漸進方式處理，則須由其形成因素作全面考量，應由

社會層面去思考解決。因此，由現況分析、深度訪談中之問題發現結合理論基礎歸結由法制、政治及社會等三個面向提出本研究之建議：

## 壹、法制面

### 一、落實工程招標閱覽制度，促進作業透明化

鑒於黑金屢以工程綁標取得承包權，皆肇因於招標文件內容先被得知有關，建議各機關辦理「各種」工程招標，應均先指定妥適地點將招標文件公開閱覽，而其內容必須包括工程圖說、工程契約、標單、投標須知、數量表及規格等，因為該等文件可決定廠商投標資格，及廠商可提供之技術或施工法是否符合規定外，亦可藉此閱覽經由大眾之檢閱，可據反映修正未週全文件內容或澄清外界疑慮，更可避免主辦機關人員藉招標文件行綁標之不法情事，或是不肖工程人員因限定廠商資格而行圖利之不法意圖，並可達到公平競爭之機會。

### 二、建立工程設計顧問公司之管理辦法

許多大型工程時有發生黑道介入綁標情事，其危害頗大，因其於投標開始就排除其他廠商之競爭性，且預算都有大幅增加情形，實與國內重大公共工程大多數都委託外界工程設計顧問公司設計有關，近來也發生工程顧問公司技師因涉嫌綁標被情治單位約談情事，也使該等類型公司管理愈形重要。就以中正機場二期航站結構主體工程為例，當初預算編列為四十七點五億元，但工程決標價才二十七點二億元，相差達二十億元。顯示確有浮編之嫌，當然其用意係藉機綁住特定廠商而獲較高監

造設計酬勞費。加以大多顧問公司與主辦機關淵源極深，如何修正目前「各機關委託技術顧問機構承辦技術處理要點」之詳細規範，杜絕顧問公司以專業技術行綁標之圖謀，必可使黑金介入情事顯著減少。

### 三、強化當前預算審查制度

公共工程預算如何編列，實際上都要經過立法機關或各級議會的預算審查，但是目前各級民意代表組成成員背景不一，且滲入了個人、制度、黨派及政治的色彩，導致審查功能未盡彰顯。不過以一件大型工程設計之曠日費時卻要於短時間審畢，面對大筆資料及專業技術的限制，令實質效果減低不少。另外行政體制之審計機關與立法機關各行其事，因此，如何使審查公共工程預算成員應具專業背景或借用民間專才，並結合審計單位之審查制度，使預算審查確實發揮實效，應可因預算之精確，藉以降低黑金對牟工程不法利益之誘因。

### 四、加強公共工程之監工機制

公共工程施工後，除承包商的一紙合約及設計圖據以施工外，主辦機關的現場監工對品質的控制負有極大的責任，因為無論工程搶標或標價多麼低，都可藉由嚴密的監工使不肖廠商無偷工減料之機會。不過以目前國內各工程機關人力普遍不足，且愈基層單位情況愈行困窘下更加困難，一位現場監工同時負責五、六個工程是常有的事，非但無法全程掌握施工情形，甚至一但發生弊端情事，責任極難釐清，我們希望透過嚴謹的監工，防止黑金以低價搶標，欲以偷工減料圖利情事。

## 五、營建牌照借牌之管制

營建業之廠商承建能力大略以三級(甲、乙、丙)來作區分，因為其中包含了承造方的財力與技術技能，而目前由於圍標之風興盛，許多廠商均藉由借牌來搶得工程，有的廠商越級圍標，致在工程施工中常發生週轉不靈或機具設備不足等問題，導致工程延宕及品質無法確保情事。而黑金搶標工程大多是出賣資格轉手收取傭金，有的根本無承造工程的經驗，對工程傷害很大。應建立承包廠商之責任制度，重大工程承標、開工及施工各階段初、估驗須應要由負責人隨技師親自到場確認，防止只為圍標工程而將工程任意轉、分包牟利，應稍可遏止借牌之風繼續惡化。

## 六、掃黑肅貪有賴重建司法威信

近年來政府對掃除黑金每有重大宣示，雖然行動雷厲風行，但於眾多案件中卻常出現許多案情富戲劇性或轉折性的變化，縱係依法作為，仍難掩民眾疑慮。因每有政治人物或政府官員涉案，都有人於媒體面前高呼「司法迫害」或「政治迫害」，致使偵辦過程充滿政治味，也增加辦案的困難度。試想司法是保障人民生命、身體、財產及自由的最後防線，是正義公理的象徵，現今卻要於獨立司法調查外再滲入政治因素，心理負荷沉重。加以司法人力不足，案件壓力大的情況下，常會被外界解讀為政治妥協的戲碼。建議司法單位應有獨立審判的辦案精神，尤其重大工程黑金案件更要速審速決，以達嚇阻效果及重振司法威信。



## 七、「排黑條款」應落實執行

據統計目前各級民意機關的民意代表，涉有前科或不良紀錄者佔有極高的比例，使得黑道與政治糾纏不清，甚至國會殿堂屢有以暴力問政的醜陋畫面，公共工程中以暴力脅迫方式介入者大多含有政治的背景。建議在民意代表參選時資格審查應要依排黑條款落實執行，畢竟民意代表是服務選民、為民喉舌的，是人民言行的表率，對其素行有高標準的要求，應無可厚非。

## 八、鑽心取樣公司應要有明確的法令規範

現行無論任何工程執行告一段落或完工，皆要經現場鑽取試體以作強度測試，是品質良窳決定的重要程序，由於目前鑽心取樣除部分單位採公開招標方式辦理外，尚有機關係採由承作營造公司自行尋找合適鑽心公司取樣，因受制於鑽心費用必須向營造廠商領取，以致於品質抽檢不過常受刁難，甚至有部分礙於現狀只好委屈求全，以致工程試體屢有造假抽換情事發生，有些黑金工程係用此方式以求品質過關，建議對鑽心公司應要有更明確法令規範或限制，力使工程品質抽檢能具實質效果。

## 貳、政治面

### 一、民意代表承辦公共工程，應受更嚴格的監督

從統計資料顯示民意代表兼營營建相關公司者佔有極高的比例，而他們的承包工程對工程主辦機關都享有某程度的便利性，為防止利用特權逃避工程的正常監督，應建立凡民意代表或其親人開設的營建公司承包公共工程，應透過資訊或輿論的監督，使其各階段的施工狀

況能更透明化，藉以建立示範作用，樹立優良風氣，以去除有不良企圖的黑金份子，圖謀不法利益之機會。

## 二、勿以地方工程作為選舉的酬庸

每逢各種民意代表選舉期間，政府對各種公共工程的發包速度會較快，各種地方工程款也會相繼轉下，但很多工程卻淪為選舉的籌碼，由地方有聚票能力的特定人士承作工程，而致使地方工程品質造成較低劣的情況，希望無論任何執政的政黨，要有獨立的行政作為，勿將工程與政治混為一談，造成公器私用或利用選舉圖得利益的不良心態，而犧牲公共工程的品質。

## 三、地方政府小型工程款之必要性

地方政府每年於正常預算中都有編列各議員的小額工程款，雖然隨著各縣市財力金額未盡相同，但相同的是均作為基層建設之用，由於金額少工程規模小，本部分工程除無招標程序外，大部份驗收工作流於形式。建議應要衡量工程需要性或依正常程序辦理，否則淪為選舉樁腳的政治利益，與政府基層建設美意相違，更使公帑形成浪費，如無確切正當性，似應考慮有無此必要，通盤檢討，根本解決。

## 參、社會面

### 一、應有效約制民意代表權利無限擴張

民意代表無疑就是特權的化身，平日除問政服務民眾當然是他們的職責，以致小到民眾口角糾紛，大到不法關說，可說是無所不包。而在公共工程承作中，居然發現很多民意代表藉其權勢影響工程運作，說穿了無非是從

中獲得利益，使得工程施作過程充滿特權身影，進而產生不法情事。建議各工程機關於民意代表挾其特權介入公程不法行徑時，能作有系統的彙整經由高層指導單位定期公布，以透明化的措施讓黑金減少勾串機會，也可行政工程機關人員減少業務上的困擾。

## 二、與民營企業雙向溝通，發揮教學相長效果

每年高達五仟億的政府採購與公共工程招標，因黑金介入圍標、綁標，導制預算浮列，品質低落。如台塑企業目前開發使用衛星招標系統，幾乎可以完全杜絕人為的弊病。因為事透過數位聯合公司上網公告工程資訊，利用年代(TVBS)公司衛星寬頻功能，由廠商上網下載後再上網投標，開標前所有資料均暫存於數位公司機房，開標日才允許匯入台塑公司，方由四部電腦進行解碼開標。而其最大特色在於標單內容公開，但投標資料與招標單位保密，比起現在政府機關要領標單，繳保證金等現況，易使參加投標廠商身份暴光，而有圍標情事發生。台塑公司的投標制度，恰可防範人為的操縱，亦可防止黑金的不法企圖，私人企業作為，頗堪公務機關借鏡。

## 三、以工程立碑，加重相關人員責任心與榮譽感

國內每年完工的大小工程數以千計，大部分工程完工後極少人會再去過問工程施工過程的事，即使發生弊端廠商與工程相關人員也只是在媒體短暫出現，很快消失在民眾的記憶中，縱使接受法律的制裁，仍屬治標的作為。建議達到一定規模以上的公共工程，在完工後於工程適當地點應豎碑仔細說明工程施工略記，其中必須含

括工程承辦、監工及承作廠商基本資料，以使在工程完工後仍再受道德良知的規範，激發彼等責任心與榮譽感，以使黑金涉入公共工程前再加上一道良心的門檻。

#### 四、發揮專業團體的制衡效果

除了政府機關的工程單位外，尚有一些半官方或法人團體等營建工程團體，諸如各種公會、工會、研究機構、學校團體或民間社團等，其中很多都是具專長背景的人員所組成，而他們的目的大多著重在團體權益的維護或學術成果的發表，如政府能在較大型的工程中廣納集結這些人的力量，或以合作或契約方式組成技術或品質管制機制，隨時提供建言。並以半約束的方式及超然的立場來對工程作有效監督，應可有效防止人為的操控及人情的包袱，進而提升工程品質。