

杜絕採購弊端建立廉能政府採購環境

◎陳炎輝

壹、興利除弊實施政府採購法

我國自民國97年5月起陸續推動「愛臺十二建設」，以提升並深化總體經濟發展，實施內容分為「交通基礎建設」、「產業建設」、「都市與工業區更新」，以及「環境保護與生態」等四大面向；具體項目包括全國便捷交通網、都市及工業區更新、農村再生、海岸新生、綠色造林、防洪治水、下水道建設、產業創新、桃園航空城、智慧臺灣、發展中部高科技產業新聚落、高雄自由貿易及生態港等公共工程建設。政府推動公共工程之目的，一方面是為全民建構更好的生活環境品質，使國家各項重大建設成果，成為後世子孫珍貴的資產；另一方面則是增強工程產業的國際競爭力，在兼顧自然環境保護與永續發展的前提下，融入本土及現代科技的創新思維。政府興建各項公共工程，不僅涉及經費預算籌編與執行，更牽涉財務採購作業程序，除應整合採購政策、採購制度與法令規章外，並須培訓專業採購人才，適當管理供應廠商，讓採購商情的資訊透明化，以達到興利防弊之雙重目的。

為建立政府採購制度，依公平、公開之採購程序，提升採購效率與功能，確保採購品質，我國於87年5月27日制定公布《政府採購法》。鑑於本法為政府採購制度的重大轉變興革，宜有適當轉換準備期間，俾供相關子法之研訂及採購人員之教育訓練，故本法第114條乃明定自公布一年後（即88年5月27日起）正式施行。本法重點如下：（一）政府採購制度健全化，招標分為公開招標、選擇性招標及限制性招標等三種；（二）發行採購公報，讓採購資訊透明；（三）投標期間合理化；（四）決標評選明確化；（五）政府採購國際化；（六）廠商申訴制度化；（七）不法行為處罰明確化。換言之，本法精神在於：（一）建立公開、透明、公平之政府採購作業制度，以提升競爭力；（二）創造良好的競爭環境，使廠商能公平參與；（三）符合國際標準，創新政府採購作業；（四）落實分層負責之採購行政，務期建立一個機制健全、資訊透明、公平合理，兼具興利防弊之政府採購環境。

本法是我國為加入世界貿易組織（下稱WTO），順應經濟國際化、自由化之趨勢而制定，實施至今已達15年，對於提升採購的行政效率，確保採購品質雖具成效，但不容諱言，收取採購回扣、洩漏底標收受賄賂、圍標綁標、偷工減料及其他不法舞弊情事，卻仍時有所聞。例如法務部調查局及臺灣臺北地方法院檢察署，查獲前內政部消防署署長黃○○涉嫌在92年至98年10月任內，辦理先期防救災遠距離無線電通信系統、防救災遠距離無線電通信系統建置案、防救災專用衛星通訊系統，及現場通訊救災指揮車暨整合平台建置案等鉅額採購案時，違法指示採購單位人員違反公平與公開之原則及本法相關規定，不法圖利特定廠商新臺幣（下同）1億元以上，涉嫌收受賄賂1,900多萬元；案經檢調人員於101年8月29日發動搜索，並於其豪宅中查獲數十個進口名牌包，以及重達16公斤之19塊金條，新聞媒體甚至以「現代版和坤」稱之；本案經檢察官於101年12月25日依貪污等罪嫌提起公訴，並對嫌犯黃○○具體求處無期徒刑。

貳、淺析政府採購弊案之類型

本法於88年5月27日施行後，不僅促進我國採購制度的興革，同時也加速完成我國加入WTO之目標，為政府機關辦理採購首應遵循之基本法。就公共工程採購流程而言，約可分為規劃設計、預算編列、發包訂約、履約管理、施工監造、品質控管、驗收結算等階段，每一環節都可能發生弊端。例如，發包機關於規劃設計階段，在設計圖說、施工材料或招標文件中，指定特殊規格、工法材料、施工技術或限定廠商資格條件，為將來之議價或圍標埋下伏筆；或是於預算編列階段，將可量化之工程分批計價，方便灌水提高總價，以圖利特定廠商。又如，不肖廠商於發包作業階段，透過關說賄賂等管道探求底價，甚至勾串機關內部人員洩漏底價；或是承辦人於履約管理階段，廠商違約逾期完工，卻未依合約所訂條款予以處罰，不法圖利廠商。再如，經辦人於施工監造階段，填寫不實監工日誌或竣工報告書，藉以圖利廠商蒙混過關；或於品質控管階段，蓄意將抽驗人員帶至非施工地點執行抽驗，讓工程未經確實檢驗而辦理驗收；甚至於驗收結算時，未經詳細審核即予合格驗收。綜上，公務員違法辦理採購所涉罪嫌，最主要有綁標而要求、期約或收受賄賂，或其他不正當利益之違背職務行為罪；建築或經辦公用工程或購辦公用器材、物品，浮報價額、數量、收取回扣或從中舞弊罪（諸如偷工減料、以劣品冒充上品或以贗品代替真品）；圖利罪與洩漏國防以外之秘密罪，應依《貪污治罪條例》或刑法規定論罪科刑。前述所稱綁標，乃係「無正當理由對他事業給予差別待遇」之行為，不論是綁規格或綁資格，均不以形式上之商家數為綁標之判斷依據，而是以招標需求是否具備「必要性」為準據。

相對於不肖廠商所涉之罪嫌，最主要為圍標罪。所謂圍標，一般指多數有競爭關係之廠商約定，在政府機關招標時不參與競爭投標，而讓內定之廠商投標，或是在「以低於底價」決標之情況下，雖然參與投標但其標價較內定廠商所出標價為高，讓內定廠商順利透過「搓圓仔湯」方式得標。至於廠商圍標之型態，第一種為串通圍標、合意圍標或合意不為競爭之陪標，依本法第87條第4項規定：意圖影響決標價格或獲取不當利益，而以契約、協議或其他方式之合意，使廠商不為投標或不為價格之競爭者，處6月以上5年以下有期徒刑，得併科100萬元以下罰金；一般稱之為「搓圓仔湯」條款。本項所稱之不法利益，並不以金錢財物為限，例如允諾下次無償陪標或其他利益交換，亦足當之，廠商內部彼此間有償或無償之約定，亦不影響其外部所應負之刑責。第二種為單純借牌圍標，指無投標資格之廠商借用合格廠商之名義競投標，依同法條第5項規定：意圖影響採購結果或獲取不當利益，而借用他人名義或證件投標者，處3年以下有期徒刑，得併科100萬元以下罰金；容許他人借用本人名義或證件參加投標者，亦同。第三種稱黑道圍標、強制圍標或非法搶標，亦即透過妨害競爭對手自由意志之形成，而達其一己不正競爭之目的；依同法條第1項規定：意圖使廠商不為投標、違反其本意投標，或使得標廠商放棄得標、得標後轉包或分包，而施強暴、脅迫、藥劑或催眠術者，處1年以上7年以下有期徒刑，得併科300萬元以下罰金。最後一種則是詐術圍標，依同法條第3項規定：以詐術或其他非法之方法，使廠商無法投標或開標發生不正確結果者，處5年以下有期徒刑，得併科100萬元以下罰金。

參、稽核平台防範弊端

近幾年來，檢調機關不斷破獲政府採購貪瀆弊案，例如，南投縣仁愛鄉公所多件工程採購案，採「限制性招標」比率偏高，涉有收取回扣情事，經臺灣南投地方法院檢察署搜索並偵訊鄉長、鄉長胞弟與承辦技士後，發現該三位被告涉案情節重大，且有串供滅證之虞，經向所轄地方法院聲請羈押獲准。又如，法務部調查局偵辦臺灣鐵路管理局「環島鐵路整體系統安全提升計畫」等工程，發現有高層官員勾結特定廠商，進行綁標圍標，並從中收受賄賂，乃報請臺灣臺中地方法院檢察署指揮偵辦，嗣後發覺涉案之副局長、工務處長等人亦有串供滅證之虞，經向所轄地方法院聲請羈押獲准。

為打擊貪瀆不法，革新官箴風氣，建立廉能政府採購環境，並整合政府採購與法務行政主管機關之資源，具體發揮橫向聯繫功能，以遏止政府採購發生收取回扣、收受賄賂、圍標綁標、不當變更設計、不當展延工期、偷工減料及其他舞弊等貪腐行為，法務部已與行政院公共工程委員會（下稱工程會）訂定「政府採購聯合稽核平台」建置計畫（下稱本計畫），各地方檢察署並與工程會建立行政協調與溝通聯繫窗口，以利檢察官偵辦政府採購貪瀆弊案時，就採取緊急處分、證據保全或其他偵查作為時，能夠適時洽請工程會提供協助，同時就政府採購所涉及法令爭點，彼此交換法令見解取得共識。

本計畫業經法務部於102年7月18日通函所屬檢察機關、調查局及廉政署辦理，將潛在採購不法行為之查處觸角，向前端延展邁進，先期防範各種採購弊端。工程會依據本計畫，將篩選政府採購潛在異常案件資訊，提供予「政府採購聯合稽核平台」進行資訊分享，並檢視政府採購程序及履約過程，

有無違反《政府採購法》等情事。此外，針對政府採購涉及機關人員行政程序或行政裁量部分提供專業意見，同時亦與法務部廉政署建立聯繫窗口，由該署針對稽核平台所提供之批次查處案件，統籌或轉請全國各政風機構實施專案稽核，建立有弊即查、制度有疏漏即導正之機制。

(作者為法務部檢察司專員)

▲Top

JIB

老局

JIB

老局

JIB

老局

JIB

老局

JIB

老局

JIB

老局