

我國政府採購法構造特色以及政風監督結構上優勢與限制(二)

巫淑貞 新北市政府稅捐稽徵處政風室專員

(二)科層體制、法律規定與制度上的限制

制定政府採購法之主要目的，是要確保國人參與政府採購之公平性。然而，公平與效率往往是衝突的。在每個政府採購的個案中，採購機關都可能需要面對價值選擇的矛盾；絕對的公平可能造成絕對的低效率，相反的，機關提升採購效率的努力，反將遭受採購不公的質疑。如果採購機關想要迴避這個矛盾，則往往寧捨效率而就公平，也因而造成許多政府採購制度的問題現象。

另對於採購人員受制約的問題，應要求所有機關，特別是監察體系、法務體系與民意體系，都應自覺負有創造理想政府採購環境的義務，一味以「節省公帑」、「防弊」或「除弊」的著眼檢討採購機關，看似負責盡職，但可能創造最大的浪費，而這個浪費仍是全民買單。國人也應認知，政府採購法並非採購人員的法律，更不是採購人員所制定的法律，欲引導採購機關真正去重視國家創新力，應以塑造公務人員勇於任事的法制環境為首務。在這個層面上，如果反思政府採購法仍有不足，方為應修正政府採購法之必要前提（註8）。

五、政風監督採購案發生結構性限制之原因

(一)機關首長本身涉及採購弊案

雖然機關政風單位負有防貪職掌，

但必須承首長之命，辦理政風業務，當政風單位研提具體改善建議或於機關內簽會時，提出具防弊且符效率之不同意見。若涉擋人財路，或與首長見解不同（不論法令是非）時，必以首長最後裁決定之；若首長守正不阿、公正客觀、依法行政、事前防弊，當能有效執行；設若首長邪曲易受蒙蔽，剛愎自用又操守不佳，對於事前防制貪瀆，又如何有效落實？（註9）

貪腐形成之原因眾多，例如：個人因素、機關首長是否重視或機關內防貪機制是否健全等都是貪腐是否發生的原因。而在機關內，重視解決貪瀆問題的決心，並認同政風工作的價值，使其推動順利，形成一種組織文化，讓機關成員齊一步伐，才是解決貪污問題的良方（註10）。

(二)採購案件涉及專業技術或握有採購法規之特定職權，致使旁人難以察覺

採購貪瀆案件或公共工程弊案，多係規劃、設計之初，由經辦採購或工程之公務員，利用職務之關係，與特定廠商或工程顧問公司相互勾結，利用綁標、圍標或借牌等手法，將預算灌水，繼而索取回扣、違法轉包、偷工減料或不實驗收，造成連鎖性之舞弊，嚴重影響公務員清廉官箴及採購工程品質。

政府機關之採購人員貪瀆案件一直是社會各界重視焦點，由於涉案之採

購人員知道如何從相關法規與流程著手，憑自己經驗、相關專業知識走後門、鑽漏洞來躲過責罰，這凸顯出採購人員是否因其專業知識充足因而更有機會可以獲取不法利益？我們從相關參考文獻中（註11）看到採購人員之專業核心能力包括了技術水準、道德品質與管理能力三種，過去印象中對於採購貪瀆多半是人員品德操守不佳所導致；惟如同上述，採購人員的技術水準和管理能力越高，似乎越有能力讓他人無法察覺自身所從事的不法行為，這更突顯了機關內控監督機制的重要性。

(三)因為涉及高度不確定法律概念/裁量，而業務部門享有高度的解釋/判斷與裁量權，政風部門難以取代

採購人員為了擔心因行政程序的瑕疵而涉及貪污或圖利罪，往往就其行政裁量，選擇首重自我保護，而可能忽略採購之效率或效能。解決此問題的首要對策在於明定機關積極行政裁量之程序規定。

諸此類似問題在政府採購法運作過程可謂極為常見，主管機關似應逐項研議合理的行政裁量執行程序規定。此外，為避免檢調政風機構在調查相關工程採購案件之時候，仍須顧及採購特性之需求，可考慮設立客觀之委員審查機制，檢察、審計監察或其他機關對於採購機關或人員之調查、起訴、審判、彈劾或糾舉等事項，應經該委員會先就機關之採購裁量程序進

行審查，提供專業之鑑定意見，以避免外行審查內行之不合理現象。

(四)政風組織 / 人員 / 調查權力之有限

1. 雙重體系的角色衝突

政風機構須同時面對兩種組織承諾及接受兩種指揮系統（法務部與服務機關），政風人員的職責係服務機關的政風幕僚，協助機關有關政風的施政，需扮演監督防弊及查處的雙重角色。政風工作須了解所處機關之生態，惟想要深入了解所處機關之生態，前提須與機關其他單位同仁具有較為密切之接觸，但是人與人若是接觸較為頻繁，則或多或少會有些交情。然而，政風工作中，尤其有關查處部分，主要對象係政風人員所處機關之人員，若被檢舉或處分之對象係犯行顯著，固然不易產生角色衝突感覺，惟若對象行為並非極為惡劣，則角色衝突之感覺會較為強烈，往往因此互相衝突，使得政風人員的目標與動機、理想與現實，以及政風機構期望與服務機關期望間產生衝突。

2. 未能落實採購作業之內部控制

衡諸採購法相關規定並未將採購規畫納入規範，故目前採購法僅能防止官商勾結的弊病，但無法杜絕規劃不周、預算浮濫、設計變造及進度落後等前置作業所造成的問題。而內部控制之有效實施，可減少前述弊端發生，增進管理功能，提昇採購績效。而採購作業之內部稽核，未能落實辦理，尚須檢討改善，須落實採購作業之內部控制，將採購作業之內部稽核建立在內部控制的基礎上，使內部稽核透過內部控制機制，方能促使採購作業在合乎法律的前提下，兼顧品質與時效。

參、外國作法

在我國申請加入世界貿易組織的談判過程之中，政府採購始終是一個被對手國所關切之重要議題之一。其所

以如此，除了我國現有政府採購制度與此一國際協定之規定有相當程度之差異外，主要還是我國政府採購市場之規模，頗受各國重視所致。而有效的內部控制旨在確保誠信有效地實現公共採購相關的目標。採購內部控制驗證是否遵守法律、行政和財務程序，並包括財務控制、內部審計和管理控制；此外，協調內部控制做法確保公共部門採購規則和標準的適用性保持一致。是以，我國確有必要參考他國較優之採購機制，以下針對OECD（註12）會員國的相關採購監督和控制機制析述如下（註13）：

一、德國公共採購的處理和跟蹤信息

德國聯邦憲法規定聯邦審計院在法律上獨立於聯邦政府和聯邦議會，使得審計不受政治力量的影響，保證審計工作的獨立性和公正性。聯邦審計院原則上採用事後審計的形式；但某些大規模的採購，採購部門希望審計院在採購過程中提供建議，審計院就會提前介入，採取伴隨性審計的形式。

另德國內政部的聯邦採購機構已經建立了電子工作流程有助於集中與原機構採購活動有關的所有信息，並提供正在進行的採購程序不同階段的記錄。聯邦採購局保留記錄以保持透明度並提供審計追蹤採購決定。如果有可疑的訴求，聯絡人預防腐敗也可以訪問文件進行檢查；這些檢查不是專門用於防止腐敗，而且還要確保公共採購的合法經濟利益。

二、日本政府採購貨物和服务投訴處理機制

日本的政府採購貨物和服务投訴制度（包括建築服務）在不歧視國內外資源的原則下，旨在確保政府更大的透明度，公平性和競爭力採購制度。

其次日本招標之圍標、綁標事件，則由公正取引委員會（公平交易委員會）以涉嫌違反獨佔禁止法（不當之限制交易行為）為由，要求招標機關之機關首長做出改善，對涉嫌參與綁標之公務員提出賠償請求並做行政懲處，若有涉及刑事責任之嫌時，則移送檢察機關進行偵辦（註14）。

三、加拿大設立了專門針對公共採購投訴的監察處

加拿大2008年成立了採購監察員，以提高業務的有效性和透明度與採購有關的做法。這是實施聯邦一系列改革的一部分責任行動計劃，以幫助加強問責制，提高透明度和監督在聯邦政府的行動。

採購監察員是通過對公共工程部的修正而創建的政府服務法，其中規定了採購監察員的權力和活動。2008年5月至2011年3月，採購監察員辦公室處理1,200多人查詢和投訴，並對合同授權問題進行了6次調查。辦公室處理21要求為合同糾紛提供替代性爭議解決程序，並進行了12次採購涉及26個不同聯邦政府部門和機構的實踐評估。

四、美國聯邦採購規則明定採購官須遵守一切反收受回扣之程序

有關招標機關常見之違法行為態樣，往往與投標廠商之行為具有高度的關聯性，亦即投標廠商從事圍標行為時，可與賄賂公務員或非法收取回扣相互結合，這在美國是會受到刑事追訴的嚴重犯罪。而在政府採購程序中，投標廠商賄賂採購官之刑度可達10年，採購官收受廠商賄賂或回扣則會受到15年刑期的追訴，此亦屬美國司法部的反托拉斯部門所管轄。該部門亦發現，圍標與公務員貪污常常同時發生，而這樣的犯罪類型必須與其他執法機關密切合作，始能順利

的追訴犯罪。正如美國聯邦檢察官手冊所述：各執法部門間的密切合作，有利於聯邦檢察官追訴犯罪，價格聯合、圍標都須受到聯邦檢察官之追訴；透過與反托拉斯部門的合作，更能有效的追訴圍標及其相關之犯罪。實務上較經典之案例，可參考1997年的關島災後重建，其事實略為：1997年關島遭遇強大的颱風，造成成千的人無家可歸，美國聯邦緊急事務管理署【the U.S. Federal Emergency Management Agency (FEMA)】撥用7千多萬美金作為災後重建之費用，然在聯邦檢察官與聯邦探員及國稅局的合作調查下，發現有廠商合意圍標及官員貪污之情形，經調查後，起訴了負責災後重建Director of Guam's Department of Parks and Recreation的主管Shelton，他分別策畫了3個圍標案，並同時向廠商索取及收受賄賂作為交換對價，同時也觸犯了詐欺罪及洗錢罪。Shelton因違反競爭性招標的規定，與廠商們相互合謀圍標，使特定的廠商取得標案並收取大量的賄款而被予以起訴。並被處以8年4個月的刑期。是基於招標機

關與投標廠商間的違法行為具有高度關聯性，為預防招標機關因其違法行為而破壞市場競爭之公平及公正性，除了一般公務員須受到反貪污之相關法令限制外，聯邦採購規則即直接予以明定採購官須遵守一切反收受回扣之程序，其中包括「利益衝突法」、「反回扣法」、「虛假陳述法」以及「採購誠信法」等。

註釋

註8：參見行政院研究發展考核委員會98年「政府採購制度問題探討與對策」，頁50。

註9：參見臺灣法律網，2001/04/11，「重構整體廉政體制應併修政風條例一兼評政風機構之角色與定位」，http://lawtw.com/article.php?template=article_content&parent_path=,1,6,&article_category_id=21&job_id=3558&article_id=3545

註10：參見中時電子報，2017-10-10，「賄貪故鄉？屏東1/3鄉鎮市長涉弊」，<http://news.ltn.com.tw/news/society/breakingnews/2021058>

註11：參見胡志勇、張鈞淦、王怡婷，2011，「採購人員專業核心能力與採購貪瀆犯罪關聯性研究報告」。

註12：OECD是經濟合作暨發展組織（The Organization for Economic Cooperation and Development）的英文簡稱，1961年成立，由全球34個市場經濟國家組成的政府間國際組織，總部在巴黎。其主要宗旨是協助會員建立強而有力的經濟實力，提高效率，發展並改進市場體系，擴大自由貿易，並促進已開發及開發中國家發展。OECD原始會員國為歐美先進國家，包括加拿大、美國、丹麥、法國、德國、瑞典、瑞士、英國等，後來增加日本、芬蘭、紐西蘭等國。會員國雖只有34個國家，卻生產全球三分之二的貨品及服務。以平均每人享有的貨品及服務來看，OECD的人民為非OECD人民九倍之多。

註13：OECD, 2016, 「Preventing Corruption in Public Procurement」, Oversight and control。

註14：同前註52。（全文完）

行政執行最前線



行政執行溫馨小故事

賴昱光、陳宏有、伍淑慧 法務部行政執行署新竹分署書記官

故事 1

法務部行政執行署新竹分署107年度區域計畫罰字第117619號義務人郭OO違反區域計畫法執行事件，義務人係因於自有（特定農業區、農牧用

地）土地上，違反農地使用規定，經移送機關苗栗縣政府地政處依違反區域計畫法第15條第1項規定，及依同法第21條規定處以新臺幣（下同）12萬元罰鍰。

承辦執行人員業經立案審查、傳繳

通知及強制執行扣押義務人金融帳戶存款，義務人即向承辦人電話陳述：該筆罰鍰已交朋友介紹之代書（自稱有辦法向裁罰機關申請減罰）處理，本以為事件已處理完畢，直至接到本分署執行命令並向朋友查詢該代書行