

國立臺灣大學社會科學院政治學系

碩士論文

Department of Political Science

College of Social Sciences

National Taiwan University

Master Thesis

我國政府採購法之政風監督問題

—以易滋弊端類型為中心

Problems of the Supervision on the Implemetation of

Government Procurement Act by Civil Service Ethics

—focused on the main malpractice types

研究生：巫淑貞

Shu-Jhen Wu

指導教授：黃錦堂博士

Advisor : Giin-Tarng Hwang, Ph. D.

中華民國 106 年 12 月

December, 2017

Abstract

The Government Procurement Act formally implemented since May 1999 in Taiwan. There were still had low-cost bidding, the standard and the organs of the tender conditions to restrict competition and other misconduct rumors in the authorities for procurement cases. And it was also the community criticized the criticism. To explore the reasons: 1.) procurement business involved a wide range of laws and regulations, to purchase the subjects of the complex, the amount of procurement cases, demand, contract conditions and other intertwined, constituting the complex types of procurement. 2.) The properties of the business of procurement agencies, environmental characteristics, etc., there were often on the procurement of different ways. 3.) Different types of procurement may be derived from the shortcomings in the operation phases and links are all different.

In order to make the procurement staffs and the staff procurement of internal control of the political personnel, to grasp the procurement process of various malpractice practices and patterns. And to take precautions and precautionary measures in advance. Especially for the procurement process strokes (and decision) standard, acceptance stages. According to the summary of the wrong behaviors on audit and supervise the organs in by Public Constitution Commission (PCC) in 2011-2014, case judgment of practice occurred, Showing that may occur the shortcomings of the types and relationship to the practice in the various stages of procurement. Following the operating process to distinguish between intentional batch purchase, abuse of restrictive bidding, encirclement, the most favorable bidder, construction supervision is not true and the acceptance is not real and other types of disputes. This study will give suggestions for types of malpractice from political ethic views. The conclusions could provide consultations to staffs of the procurement-related business and superintendency.

Keywords: The Government Procurement Act, Low-cost bidding, Intention to purchase in batches, Abuse of restrictive tenders, Encirclement, The most favorable bidder, false in construction supervision, false in acceptance check, types of accrued abuses

目 錄

第一章 緒 論.....	1
第一節 研究動機.....	1
第二節 研究目的與問題意識.....	3
壹、問題的嚴肅性.....	3
貳、問題意識.....	5
參、研究目的.....	10
第三節 文獻回顧與檢討.....	11
壹、採購法相關研究文獻之回顧及研討.....	11
貳、採購犯罪及政風體制相關研究文獻之回顧及研討.....	21
第四節 研究的架構、途徑與方法.....	29
壹、研究的架構.....	29
貳、歷史—結構的研究途徑（宏觀面、微觀面）.....	30
參、研究方法.....	30
第五節 章節安排.....	34
第二章 政府採購法之規範特色及反貪腐問題.....	35
第一節 政府採購制度之變革.....	35
壹、政府採購法之定性與體系：一個「選商」的制度與程序.....	35
貳、政府採購制度之由來與變革.....	37
參、政府採購法與稽查條例差異之比較.....	49
肆、採購法歷次修正情形.....	59
第二節 政府採購法的規範特色.....	68
壹、採購法中使用不確定法律概念情形.....	68
貳、採購法中行政裁量的問題.....	82
參、外國法制的作法.....	103
肆、針對判斷餘地與裁量，應由業務單位內部成立諮詢與監督機制.....	105
第三節 政府採購案涉及採購利益，易衍生弊端.....	108
壹、採購案所涉之利益，引發廠商與不肖採購人員相互勾結.....	108
貳、我國當今地方政治生態環境對採購業務之影響.....	109
參、其他經社文結構之影響.....	111
第三章 我國政風部門之組織、人力、預算與權責.....	114
第一節 政風部門之組織.....	114
壹、沿革.....	114
貳、政風機構業務職掌.....	118
參、政風機構組織體系.....	121
第二節 政風部門的人力預算.....	132
壹、政風機構的特性.....	132

貳、政風機構面臨的問題.....	134
第三節 政風部門針對個案違法行為之調查與決定權力.....	136
壹、政風部門難以取代業務部門之政策形成、法規解釋、事實認定.....	136
貳、政風調查之權力.....	137
第四節 政風人員組織與權責之改革構思.....	147
壹、職權行使法草案之立法困境.....	149
貳、揭弊者保護草案.....	151
參、其他之行政內部改革構想.....	154
第五節 宏觀之省思：現況乃路徑依賴及複雜考量下之結果.....	155
壹、監督與制衡的機制.....	156
貳、興利與除弊的功能.....	156
參、機關安定的功能.....	157
肆、整體之評價.....	158
第四章 政風機構監督採購案的結構性問題.....	162
第一節 政風部門監督採購案之權責.....	162
壹、現行權責規定，監辦辦法所規定的權責.....	162
貳、例外不派員監辦之情形.....	165
參、監辦以外監督之機制.....	166
肆、其他針對採購業務之反貪腐措施.....	168
伍、政風機構對採購弊案之監辦一般採取之作為.....	170
第二節 政風部門監督採購案之結構上優勢與限制.....	172
壹、政風部門監督採購案之結構上的優勢.....	172
貳、政風部門監督採購案之結構上的限制.....	174
第三節 案型之建構.....	176
壹、機關首長本身涉及採購弊案.....	176
貳、採購案件涉及相當專業之判斷與裁量，監督部門一般難以自己的判斷加以取代.....	178
參、政風組織/人員/調查權力之有限.....	181
第五章 採購案常見弊端之政風監督分析.....	184
第一節 政府採購犯罪之形成因素.....	184
壹、文化環境因素.....	184
貳、文化環境因素.....	185
參、政治環境因素.....	185
肆、經濟環境因素.....	185
伍、法律環境因素.....	185
陸、機關環境因素.....	186
柒、個人環境因素.....	186
第二節 我國政風部門因政經社改變的轉型.....	186

壹、威權體制階段	187
貳、威權轉型階段	188
參、民主鞏固階段	188
肆、其他政經社影響的因素	189
第三節 採購行為之階段與常見弊端	197
壹、刑事判決中，與採購法相關犯案件之統計	197
貳、實務判決統計分析	198
第四節 採購常見貪腐舞弊類型論述	200
壹、招標階段：意圖分批採購、濫用限制性招標之爭議	200
貳、開標階段：圍綁標所造成之爭議	210
參、招標、審標、決標、履約階段：最有利標決標之爭議	220
肆、履約階段：施工監造不實之爭議	226
伍、驗收階段：驗收不實之爭議	230
第五節 政府採購業務缺失部份	235
壹、採購標的功能及效益未合理訂定	235
貳、規劃設計勾串，形成綁標利益輸送管道	235
參、分批辦理公告金額以上之採購，造成採購弊端	236
肆、未落實採購機密文件之管理	236
伍、未落實採購業務分層負責審核之機制	237
陸、未嚴謹強化最有利標評選辦法機制	237
柒、契約變更、驗收不實，所造成的弊端	238
捌、研訂各項「開放、興利」的相關條文	239
第六章 政風部門監督採購案之改良建議	240
第一節 聯合國反貪腐公約	240
壹、針對此三大基本原則，論述如下	240
貳、此外依聯合國反貪腐公約第 9 條第 1 項之規定，對政府採購制度尚有下列五項具體要求（制度與作法）	242
第二節 外國作法	246
壹、德國公共採購的處理和跟踪信息	247
貳、日本政府採購挑戰系統運作投訴處理系統	247
參、歐盟國家，已經對公共採購法進行了改革遵守補救措施指令	248
肆、加拿大設立了專門針對公共採購投訴的監察處	249
伍、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	249
第三節 對聯合國公約與外國制度之初步歸納	250
壹、參考 OECD 國家作法	250
貳、從文化面的改革	252
參、對易生弊案領域之防範機制	253
第四節 我國政府採購法得有之改良	254

壹、政府採購的法制改革，並應建立激勵承辦人之制度.....	254
貳、強化主管機關解釋性的行政規則與裁量準則.....	257
第五節 關於採購案之行政組織、人員與管考.....	258
壹、迄今主要的制度面改良建議.....	259
貳、執行面之改良.....	261
第六節 政風部門監督的改革.....	262
壹、針對政風部門監督的改革實際上所能發揮之功能界限.....	263
貳、關於政風部門監督採購案之向來改良建議.....	264
第七節 以上改良作法之可用性與實際困難.....	269
壹、雙重首長制的困境.....	270
貳、缺乏司法警察調查權.....	270
參、政風人員被神格化及要求為行政作背書的困境.....	270
肆、缺乏調卷權的困境.....	271
伍、政風人員被要求辦理了許多非職掌業務困境.....	271
陸、政風專業行政不足難以發揮監督之效果.....	271
柒、人情包袱無法確實發揮內部監辦的效果.....	272
捌、政風部門監督採購案之得有的制度興革.....	272
第七章 結論與建議.....	277
第一節 結 論.....	277
壹、有關政府採購法的構造.....	277
貳、有關政風部門的結構性限制.....	279
參、常見的易滋弊端六大案型.....	282
第二節 後續研究建議.....	285
壹、未來修改（興革）的建議.....	285
貳、政風部門監督採購案之得有的制度興革.....	288
參考文獻.....	290
壹、中文部分.....	290
貳、西文部分.....	306
附 錄.....	308
壹、各機關政風機構設置標準.....	308
貳、政府機關防制黑道及不法介入採購防範措施及相關興革建議事項.....	311

圖目錄

圖 2-1 架構採購行為之基本體系	37
圖 3-1 政風機構組織沿革圖	115
圖 3-2 廉政署暨政風機構組織沿革圖	117
圖 3-3 政風機構組織架構圖	122
圖 5-1 民國 95 年至 104 年最高法院與政府採購機關之刑事判決案件數	198
圖 5-2 民國 95 年至 104 年最高法院中招標機關常見之犯罪行為態樣案件數	199
圖 5-3 民國 95 年至 104 年最高法院中投標廠商常見之犯罪行為態樣案件數	200
圖 6-1 政府採購法修正重點	256

表目錄

表 1-1 受訪者對公務人員清廉程度評價彙整表	4
表 1-2 政府採購法架構研究文獻彙總表	12
表 1-3 政府採購法執行研究文獻彙總表	14
表 1-4 政府採購法效益研究文獻彙總表	15
表 1-5 採購法規範特色相關研究文獻彙總表	17
表 1-6 採購犯罪防制相關研究文獻彙總表	22
表 1-7 政風組織與權責及功能表現相關研究文獻彙總表	25
表 2-1 政風機構會同參與監督之統計	49
表 2-2 政府採購法與稽察條例在採購規定方面主要差異彙整表	56
表 2-3 政府採購法涉及不確定法律概念相關規定彙整表	69
表 2-4 政府採購法涉及授予行政裁量相關規定彙整表	83
表 3-1 廉政署運用「派駐檢察官」機制配合所屬政風機構偵辦之重大案件	146
表 3-2 專案清查成果統計	147