

臺北市立聯合醫院影像醫學科醫事人員涉收受醫療器材公司回扣 再防貪專報

聯合醫院政風室

2016/04/27

壹、前言

臺灣優質之醫療服務及健保已獲得全球高度肯定，本市聯合醫院位於臺灣首善之都，更肩負建立公衛醫療長照服務之責任，及守護市民、弱勢族群健康之使命。完善醫療服務品質不僅需要經年累月儲備優質醫療人才，亦需憑藉著先進醫療設備輔助，又醫療儀器之技術及規格涉及高度複雜性、專業性及精密性，各家廠商無不亟力爭取市場占有率及利潤，且因醫療機構於制定醫療儀器規格時常與廠商業務人員往來，其中如有不肖醫事人員與廠商私相授受，易滋生貪瀆不法弊端。因此醫療機構與儀器供應商二者接觸之制度和法令面，及需求單位於採購程序等執行面，需要更嚴謹的一套內控制度及公平、公正、公開的標準程序，始可降低相關違失風險，營造本市聯合醫院廉能文化，提升醫療服務品質。

貳、案情概要

100年署立（現屬衛生福利部）醫院弊案陸續發生後，本市聯合醫院為防止不肖業者以不法手段影響醫療採購公平性，隨即配合廉政內控單位針對歷往醫療儀器採購案件進行清查，101至102年間發現該院所屬院區辦理若干「放射影像儀器」採購涉有特定規格綁標等情事，主動提供異常卷證，經本處查證後，報請鈞署調查，嗣由鈞署移送臺灣臺北地方法院檢察署（下稱臺北地檢署）偵辦。

案經檢廉單位查察，其中醫療儀器廠商「○○貿易股份

有限公司」(下稱○○公司)業務人員疑擔任白手套接觸醫院放射醫療儀器承辦人員，並以洩漏採購資訊或低價綁高價規格等方式，藉此得標獲取不法利益情事。104年6月16日臺北地檢署，搜索本市聯合醫院所屬院區及○○公司，並帶回相關人員及物證，並於104年10月12日偵查終結，本市聯合醫院所屬○○院區影像醫學科醫師杜○洋、醫事放射師黃○雄及○○院區影像醫學科醫師楊○明等3人，以涉犯貪污治罪條例案遭檢方起訴，案情摘述如下：

一、基本資料

(一)涉案被告之姓名、服務機關及職稱：

- 1、涉案被告楊○明，為臺北市立聯合醫院○○院區影像醫學科約用主治醫師(原○○院區影像醫學科主任)。
- 2、涉案被告杜○洋，為臺北市立聯合醫院○○院區影像醫學科醫師(原○○院區影像醫學科主任)。
- 3、涉案被告黃○雄，為臺北市立聯合醫院○○院區影像醫學科醫事放射師(原○○院區影像放射技術組組長)。

(二)行政肅貪之機關：臺北市立聯合醫院(下稱北市聯醫)。

(三)起訴之檢察機關：臺灣臺北地方法院檢察署。

(四)相關案號：臺灣臺北地方法院檢察署 104 年度偵字第 14097 號起訴書。

二、犯罪事實

楊○明、杜○洋醫師及黃○雄放射師等3人於任職期間具有提出採購需求、制定需求規格、審核廠商資格、儀器規格及驗收等職務上權限，均為依據政府採購法辦理單位財物及勞務採購等公共事務而具有法定職務權限之公務員，渠等於辦理採購過程中，均明知應遵守政府採購法第6條第1項、第26條第2項、第34條第1項、第2項及政府

採購法施行細則第 25 條之 1 等規定，詎仍為下列不法行為：

- (一)楊○明於民國 102 年間利用辦理北市聯醫共同採購「○○○及○○○院區數位式 X 光機（全身型）共 2 台」之職務機會，明知辦理採購不得利用制定招標規格為不當限制，竟基於對於違背職務行為收受○○○公司賄賂之犯意，在本採購案招標前以電話與○○○公司副總經理蔡○蓀、經理劉○釗等人共同商議招標規格，並為排除歐美廠牌競爭，以修改採購規格說明書方式，制定僅有日系廠牌同級品（○○○TOSHIBA、日立 HITACHI）得以進入之規格，使其他歐美系廠牌之競爭廠商同等級產品無法符合所定規格要求，而須另以較高價位產品參與投標，又於採購規格說明書中之多項需求中，納入軟體特殊功能，及以無線數位式平板偵測器需求，用以排除主要競爭對手偉信公司所代理之 HITACHI 廠牌，因而限制其他廠商之競爭。另於本採購案未進行相關公告、招標程序前，楊○明即將應保密之採購標案訊息，及已經核定之招標規格於事先洩漏予蔡○蓀、劉○釗知悉，嗣歷經 4 次招標均僅○○○公司 1 家投標，且於第 3、4 次招標時均因未進入底價而廢標後，即配合○○○公司簽請提高底價，而於第 5 次開標時由○○○公司以標價新臺幣(下同)1,478 萬元之低於底價 1,479 萬 9,000 元得標，而圖利○○○公司 312 萬 3,178 元。

林○良(○○○公司負責人)、蔡○蓀及劉○釗復共同基於對公務員違背職務行為交付賄賂之犯意聯絡，為酬謝楊○明前述協助制定採購規格限制其他廠商競標及事先透露採購規格之對價，隨即由劉○釗填寫客戶訂貨單，並以贊助楊○明參加北美放射線醫學會年會(RSNA)名義，利用本採購案編列一筆 20 萬元款項作為行賄之用，交由總管理

處經理許政誠依照前述客戶訂貨單內容填寫成本統計表，再經副總經理蔡○蓀、董事長林○良同意簽核後，交由該公司會計部門製作本採購案之合約卡片，蔡○蓀即向該公司出納胡○苓請領前述 20 萬元款項，復於 103 年 7、8 月間，將其中 10 萬元現金於北市聯醫中興院區內交予楊○明收受，並將其餘 10 萬元用於宴請參加北美放射線醫學會之醫生。

(二)杜○洋及黃○雄則於 102 年 3 月 21 日簽請北市聯醫所屬○○院區購置「放射科用影像讀取儀(含操控工作站 DR)2 台」，其 2 人均明知辦理採購不得利用制定招標規格之主管事務權限為不當限制，竟與林○良、蔡○蓀及劉○釗共同基於圖利○○公司之犯意聯絡，違背上述政府採購法及其施行細則之規定，量身訂做有利於○○公司之招標規格，護航該公司得標。由黃○雄先與○○公司經理劉○釗電話聯繫，許諾以○○公司產品 CANON CXDI-70C 之 X 光數位攝影系統規格製作招標規格說明書，而納入專有規格，以排除其他日系競爭對手日立亞錄加(ALOKA)、富士(FUJI)等廠牌，另亦使歐系競爭廠商奇異(GE)、西門子(Siemens)、Carestream 等同級商品因無價格競爭優勢而棄標，致該標案第 1 次開標時，僅○○公司 1 家投標而流標，而黃○雄明知機關辦理招標，不得於開標前洩漏領標廠商之名稱與家數及其他足以造成限制競爭或不公平競爭之相關資料，卻仍將康世公司欲參標之情事，透過○○公司員工周○宏告知劉○釗，嗣於第 2 次開標時，康世公司因故未參與投標，僅○○公司 1 家投標，並順利以 425 萬元平底價而得標，而圖利○○公司 115 萬 9,278 元。

三、涉犯法條、起訴或判決理由：

(一)「○○院區」部分：

- 1、被告楊○明所為，係違反貪污治罪條例第4條第1項第5款之對於違背職務行為收受賄賂罪嫌。
- 2、被告○○公司人員林○良、蔡○蓀及劉○釗所為，均係違反貪污治罪條例第11條第1項之對於違背職務行為交付賄賂罪嫌。

(二)「○○院區」部分：

- 1、被告杜○洋、黃○雄，係違反貪污治罪條例第6條第1項第4款之對於主管事務圖利罪嫌。
- 2、被告○○公司人員林○良、蔡○蓀及劉○釗所為，均係違反貪污治罪條例第6條第1項第4款之對於主管事務圖利罪嫌。

參、弊案發生原因分析

一、弊端態樣

(一)「○○院區」部分：楊員於醫療儀器採購案利用制定規格之職務機會，透過電話與○○公司相關人員商議綁定規格，以限制其他廠商競爭，並配合該公司於採購過程中簽報提高底價，圖利○○公司，嗣決標後，該公司透過贊助楊員參與醫學學術年會之方式，將賄款予以交付，係違反貪污治罪條例第4條第1項第5款違背職務行為收受賄賂罪之態樣。

(二)「○○院區」部分：杜員及黃員於儀器採購案利用主管職務權限，量身訂做有利於○○公司之招標規格，招標前，黃員先與○○公司相關人士聯繫，訂定該公司日系產品特有之規格，排除其他日系競爭對手，後歐、美系廠商因預算價格過低而棄標，招標過程中黃員竟將應保密之採購資料提供給○○公司，而使該公司順利得標，

係違反貪污治罪條例第 6 條第 1 項第 4 款之對於主管事務圖利罪。

二、原因分析

(一)內部控制漏洞

1、缺乏醫學工程人員實質審視機制：

醫療儀器採購屬高度專業性與複雜性之財物採購，且不同醫療科間儀器設備亦具有極大技術差異，各醫療科負責申購與制定採購規格之人員，於設備規格擬定過程缺乏醫學工程人員實質審視機制，造成高單價之醫材採購為少數特定人把持，未能有效針對市場競爭與規格制定之妥適性進行檢討，提高採購風險。

2、醫療單位主管及定規人員未落實常規性統一輪調制度：

由於醫療單位涉高技術及專業性，如隨意調任人員恐影響醫療品質，造成北市聯醫某些醫療單位，儀器規格制定承辦人及審核主管任職數年未經調動，長時間醫療儀器採購均由某特定人員決定，易依個人好惡、習慣、對特定廠牌產品之熟悉程度等主觀因素，綁定特定廠商規格，突顯內控機制漏洞之風險。

(二)醫材廠商各佔據特定市場，業界競爭默契致廠商間缺乏相互監督揭露機會：

各醫材廠商於公立醫院醫療儀器採購已佔有各自市場區隔，透過圍標、綁標方式，長年累積下，形成單一廠商壟斷特定醫療儀器之情事。又廠商間表面上競爭，惟競爭過程中弱勢廠牌知難而退，該競爭默契使弱勢廠牌難以打破原有市場分配，廠商間亦缺乏監督揭露機會，致負責採購規格制定之醫事人員有勾結圖利之空間。

(三)醫療儀器採購涉及專業醫療技術，貪瀆跡證不易發掘：

醫療儀器規格種類有其複雜性，且經常需搭配其他零件或配備方可進行醫療行為，因此申購單位於制定招標規格時，倘刻意綁定特定廠商專利或技術，承辦採購招標及監辦採購之人員因非屬醫學工程專業，實難發掘採購程序是否涉有規格綁標或審查不實等不法跡證。

(四) 醫材廠商大多無制定企業內部倫理守則，易使不肖廠商業務唆使醫事人員合作牟取不法利益：

醫療儀器屬高單價之設備，廠商人員為爭取業績，積極與醫事人員建立頻繁互動關係，且醫事人員於採購規格制定、招標作業至決標後履約管理等程序，亦經常需與廠商人員接觸，以瞭解新型儀器規格或請廠商提供儀器設備之後續保養維修。該相互合作關係，如醫材廠商對企業內部倫理與誠信不予重視，亦未訂定企業內部倫理守則規範廠商員工，業務人員為賺取業績獎金，極可能動搖醫事人員倫理道德觀念，並進一步唆使醫事人員遊走於道德法規邊界，稍有不慎即容易被不肖廠商業務所利用，制定特殊規格，或洩漏應予保密之採購資訊等方式，圖利特定廠商，形成裡應外合牟取不法利益之廉政風險。

肆、檢討與策進作為

北市聯醫於 100 年署立醫院弊案陸續發生後，主動針對歷年醫療儀器採購案件進行清查，101 至 102 年間發現有採購異常態樣，除將異常卷資報請本處查證，亦陸續建置相關預防機制及策進作為，如：成立醫療儀器委員會、增設醫學工程室採購審查意見、政風單位聯繫採購評選委員作業及嚴訂採購評選委員組成比例等具體作為（如圖 1），以強化內控機制及預防措施，降低醫事人員主導之採購，期能根本防範弊端產生。

圖 1 預防措施之沿革與深化

一、檢討行政責任

北市聯醫於 104 年 6 月 16 日臺北地檢署執行搜索後，即於 6 月 18 日將案內涉案主管辦理預防性職務調整，撤換主管職務。嗣於 105 年 3 月 8 日召開 105 年度第 1 次考績委員



會，會議決議有關楊員與黃員疑涉違法失職部分，待司法判決確定後再行檢討違失責任；杜員違法失職部分則依修正前之公務員懲戒法第 2 條第 1 款及第 19 條規定移請公務員懲戒委員會審議。

二、內控漏洞之因應措施

(一) 推動醫療儀器申購單位自主檢核，建立醫工人員內控機制：

及工程單位等職務輪調作業，105 年 1 月底亦完成首批院區(聘)總務主管輪調，從預防層面，落實常規性統一輪調制度。

(三)成立醫療儀器採購委員會，結合專業防阻違法綁標，逐步打破醫材廠商之市場分配：

北市聯醫參考臺大醫院相關採購委員會之運作模式，於 104 年成立醫療儀器採購委員會，針對申購單位擬採「限制性招標」或「公開招標且金額達新臺幣 300 萬元以上」之醫療儀器設備，均提報該委員會審議(如圖 3)，透過專業審查機制，防阻違法綁標與不當限制競爭，並將該委員會納入北市聯醫採購作業內部控制之一環，期能逐步破除醫材廠商之市場分配，避免市場壟斷所造成之貪瀆空間。

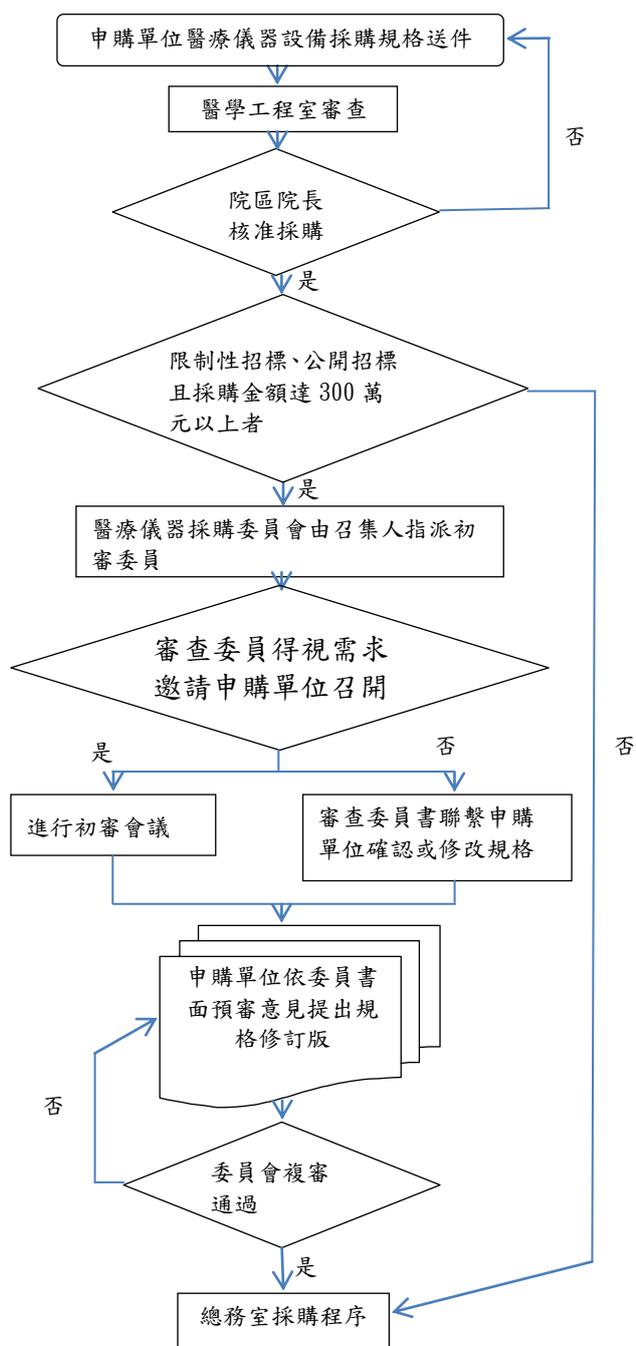


圖 3 醫療儀器採購委員會審議案送審作業流程圖

三、強化預防機制

(一) 實施比政府採購法更為嚴謹之採購評選委員組成原則：

北市聯醫自 103 年起，預算金額達 100 萬元以上之採購案，其評選委員之外聘專家、學者遴選人數不得少於二分之一。另於 104 年間針對採購評選委員會委員及工作小組所需正、備取人數及建議人數，依採購金額級距，訂定執

行原則，均踐行較政府採購法更加嚴謹之規定，對於北市聯醫採最有利標決標之醫療儀器採購，應可達提昇採購作業品質，並擴大各專業領域參與面向之成效。

(二)由政風單位負責評選委員聯繫專案機密維護工作：

針對公告金額以上，具機敏性、採購金額龐大及社會矚目性之採購評選案件，由政風單位負責評選委員保密事項維護，機先防堵醫療儀器需求單位將評選委員名單洩漏廠商，並加以利誘，期確保採購評選案件遴選委員作業公平及公正性，消弭外界疑慮。

(三)邀請專家學者針對醫療儀器採購弊案研編案例宣講，並持續對院內宣導道德法治觀念：

北市聯醫於 104 年辦理十數場廉政法規宣講，其中曾邀請衛生福利部楊世華參事將署立醫院弊案編撰成案例授課，楊參事對於醫療儀器採購弊端態樣有深厚瞭解，透過實務結合案例分享模式，加深同仁採購程序上應有之作為、不可與承商進行不必要接觸，及承辦採購案件應遵守保密義務等概念。北市聯醫政風室亦將持續規劃類似課程，邀請具有多年實務歷練之法務與採購專業人員，從業務執行面向深入探討道德法治觀念加深同仁應有之法治概念，以預防貪瀆弊案再次發生。

四、興革建議

(一)政風單位直接向廠商宣導勿涉採購法圍標態樣，期遏阻廠商假性競爭與分配市場：

104 年起北市聯醫政風室直接辦理源頭管理，於廠商領標時宣導勿涉政府採購法圍標行為及鼓勵積極告發所知之不法情事，透過宣導方式加強廠商法治觀念，及相互監督其他廠商之不法行為，並傳遞廠商於採購案中，如有不當

圍標情事，所需負法律責任之觀念，冀望透過事前預防與積極性作為，遏阻廠商假性競爭與分配市場。

(二)北市聯醫醫療儀器採購委員會，逐步增加外聘委員人數，打破採購涉及專業醫療技術，貪瀆跡證不易發掘之藩籬：

104 年北市聯醫參考臺大醫院醫療儀器採購委員會之運作模式，成立醫療儀器採購委員會，惟查臺大醫院醫療儀器採購委員會之設置規定，成員並無延攬外聘專家學者參與。北市聯醫考量外部監督之衡平、降低醫師訂定規格之主導權及減少採購風險等因素，修訂醫療儀器採購委員會設置規定，陸續增聘專業外聘委員，以打破承辦採購招標及監辦採購之人員因非屬醫學工程專業，實難發掘採購程序是否涉有規格綁標或審查不實等犯罪跡證之藩籬，俾強化外部監督，廣納專業建言，完善該委員會公正、客觀審查之效益。

(三)制定人員行政倫理守則，防範醫事人員與不肖廠商合作牟取不法利益之空間：

為強化院內醫事人員在業務執行上之廉潔自持及依法行政職能，建議增訂「臺北市立聯合醫院醫事人員行政倫理守則」，依「醫師與廠商間關係守則」及「臺北市政府公務員廉政倫理規範」規定，建立適合北市聯醫醫事人員廉政倫理及利益迴避標準，避免法規定義不清所造成身分混淆，從根本著手廉政倫理觀念之再深化，並防堵醫事人員與不肖廠商合作牟取不法利益之空間。

(四)新增北市聯醫採購供應商誠信承諾書，彌補企業內部缺乏倫理守則之漏洞：

採購雙方應本著誠信合作原則，依政府採購法規承攬合作事項，落實契約內容。惟實務上屢次發生投標廠商利用採

購程序之漏洞，行賄醫事人員並合謀圖利該廠商之違法情事，故有必要制定「臺北市立聯合醫院採購供應商誠信承諾書」，並納入合約規範，以具體文書約束廠商於投標、得標至履約保固階段，能謹守供應商應有分際，避免與醫事人員不當往來，有效減少弊端發生。

伍、結語

醫療儀器因單價高且規格涉及高度專業，向來為公立醫院採購業務之重點，醫事人員工作環境特殊及工作性質複雜，易接觸高價位採購案，充滿高度誘惑性，若無法堅守道德法規界線，極易以專業掩飾違法，致生貪瀆案件。本案由北市聯醫政風室發現，並主動函報檢廉單位偵辦，嗣後亦立即強化相關預防機制，且陸續引進臺大醫院等標竿醫療機構之內控機制，戮力於院內推行比政府採購法更為嚴謹之採購程序作業，又持續進行跨部門整合與外部聯結，健全院內稽核與醫學工程單位防弊網絡，並落實內部管理與人員考核，期能防杜貪瀆弊端，降低違失風險再發生。