



重大起訴案件研析 隻手豈可遮天？學校工程採購貪瀆案分析

黃蘭嫻－國立臺北大學犯罪學研究所助理教授

◎案件背景

學校屬於相當特殊的公家機關，和其他的行政機關不同的是，在學校中的許多行政職位均由教育背景的公職人員出任，而這些行政人員為了管理學校，亦必須熟稔許多的行政法規，政府採購法僅為其一。政府採購法於民國 87 年 5 月 27 日公布，88 年 5 月 27 日正式施行，政府機關的採購實務自此有革命性的改變，而公立學校亦為政府採購法的適用機關之一（政府採購法第 3 條）。回想政府機關適用政府採購法的初期，筆者當時亦在公務機關任職，對於採購法對公務人員行政文化所造成的衝擊亦有親身體驗。在政府採購法之前，採購制度可謂流於形式，而公務人員的採購實務多半因循往例、便宜行事、以效率取代程序公平，以公務人員的方便為首要考量，毫無公開透明可言。公務部門的採購部門和會計、人事屬性相近，屬於支援性的行政單位，其存在的目的在於協助業務單位推展機關工作，故屬於相對被動與弱勢的地位。簡言之，在本案發生的初期即民國 88 年左右，公務人員正處於變革初期，公務機關適應新文化成功與否與機關首長對新法規、新制度的重視程度息息相關。

◎罔顧制度的一校之長

在以上的背景下，本家中張姓校長雖然瞭解政府採購法的規定，卻仍因循苟且、罔顧制度、為圖利廠商而犧牲學校的權益。觀諸本案始末，身為一校之長的張某雖然難辭其咎，但其也可能屬於在制度變革期適應不良的案例之一，或許張某認為自己僅是依照舊方法行事，為何過去可



參、

96年政風工作重點特色

以現在則不行？在本案的敘述中難以得知張某是否在採購的流程中有不法所得，但其一而再、再而三明顯圖利廠商而毫不避嫌的行為，至少反映了兩件事情：

首先，學校是個特殊的公務機關，學校像個與外界隔離的小社會，與外界的聯繫十分有限，亦較少與其他公務機關進行人員的流通。公立學校的校長某種程度享有最高的決策權，傳統上校長的地位崇高，亦享有校內相對高的權力，故若校長的行事風格是專斷、主導的，似乎亦缺乏制衡的力量。其次，大多數的校長一生均在學校度過，習慣了權威的地位，學校明顯劃分為師長與學生兩個層級，而師長的言行與決定在過去較少受到挑戰。若校長不諳行政法規卻又不願意積極學習時很可能以自己的意志主導決策且視一己的主觀意志凌駕法制、凌駕制度。

本案例中的張校長從 88 年 12 月至 92 年 4 月間不斷不當涉入學校採購程序，其目的在案例中不得而知，但其違法行為則至為明顯。根據政府採購法 50 條「投標廠商有下列情形之一，經機關於開標前發現者，其所投之標應不予開標；於開標後發現者，應不決標予該廠商…三、借用或冒用他人名義或證件，或以偽造、變造之文件投標。」張校長明知投標業者賴某借用其他公司名義及證件投標，卻基於圖利賴某而縱容包庇之。

在民國 91 年 12 月至 92 年 4 月間，張姓校長更變本加厲地與投標廠商過從甚密，與邱姓建築師以及廖姓包商共同商議由其進行該校 91 年中央球場整修工程。本案例中張姓校長除違反政府採購法第 50 條之規定逕行決標外，進而對未依規定施工、偷工減料部分辦理驗收通過，並先後商請建築師變更設計以避免廖姓廠商被扣款、減帳以及繳納違約金，損害該校的利益。

一開始可能僅是一位不尊重法制的決策者（張姓校長），再加上唯利是圖、意圖壟斷的廠商（賴姓、廖姓廠商）、不具職業道德的監控者



(邱姓建築師)以及監督不周的業務主管、從犯的業務組長(張姓事務組長),使得本案例逐漸由個人在職業上的犯罪,演變成爲組織性、長期性的偏離規範,終究越演越烈不可收拾,而使得該校的工程採購弊案持續了三年又四個月之久。

◎團體迷思?或制度的缺陷?

大抵犯罪學在討論個人職業上的犯罪時指的是個人利用職務上的地位或權力,辜負大眾對其職業或身分上的期待而遂行犯罪行爲,但此類的行爲純屬個人行徑,行爲人違反職業上的規範,且背後並無組織的支持。在本案例中的張姓校長三年多來的行爲屬於個人職業上的犯罪,應無疑問,因為若非其受到尊敬的身分以及校長職務,無法左右學校工程採購流程,亦無法操縱其他的行政人員順從其意志縱容廠商違法。但我們不禁想問:在三年又四個月的期間經歷了多任的總務主任、事務組長等,竟直到92年方由當時的梁姓總務主任提出檢舉,是團體迷思或是制度性的缺陷?這些組長漠視或縱容不法行爲是認爲此行爲不會危害到學校嗎?或僅是自私地考量自掃門前雪呢?

在案例中提到歷任的總務主任、事務組長等雖知悉賴姓包商以不同公司名義投標承做,但卻受到張姓校長以年終考績與升遷為要脅而隱匿不發。在決策團體的心理有一種「團體迷思」,意指具有高度凝聚力的團體在壓力下必須做成決定的反應,因團體的成員間迫切需要支援與認可而刻意壓抑懷疑與批評,最後做出錯誤的決策。在一個學校中也可能因為團體成員有休戚與共的感情,認爲在壓力下必須做成決策,使組織的非正式規範或文化終究凌駕了正式法制規定。組織成員在個人理性下,認爲得罪校長可能對工作環境造成不利的影響,復以早期的採購貪瀆違法的事實尚不明顯、採購為集體決策等,使大家選擇隱忍未發。然而,對每個人而言看似理性的決定,卻導致了對社會大眾的傷害,本案即為一例。



參、

96年政風工作重點特色

大多數的政府貪瀆事件中個人行為是自私的，且合乎個人的理性，卻會對大多數的人民眾造成損失與傷害。以學校而言，不合法的採購流程、未依規定施工以及偷工減料等均影響並損害到使用設施以及維修管理的人。但因為學生、教師或是設備的管理維修人員所致的損失不是立即性的或很輕微、難以察覺，故缺乏動機向獲利的一方挑戰。故歷任總務主任、事務組長們也可能因為採購流程中仍缺乏外在機制的介入等制度上的缺失而漠視違法行為。然而，隻手不能遮天，當校長的行為不但罔顧學校利益，也使得承辦相關業務組長陷於違法危機時，終有人向教育局提出檢舉且經由外力介入停止此一長期的違法採購事宜。

◎結語：如何兼顧效率與制度？

每個行政機關均會接觸到採購的問題，而許多的公務人員視採購為畏途，惟恐動輒得咎。採購法制目的在「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」，可見其不僅要確保程序公平，更重要的是藉由程序的公開透明提升結果的有效性，達到公共利益。然而，不可否認的是在許多時候，公務人員發現採購程序與效率間或有衝突，程序的公開透明不一定保證導致結果的有效性或達成公共最大的利益，因為其仍牽涉到市場機制以及供給與價格等外部機制的問題。對於現行法令制度下是否真能藉由程序的公平、公開而達成效率、效能以及品質等相關學術研究似乎仍屬稀少，值得進行更多討論與研究。

本案例中的學校首長刻意左右採購過程以圖利特定廠商的行為明顯侵犯到學校的利益，於法所不容，但許多時候採購人員常在效率與合法間掙扎。欲防止學校工程採購的貪瀆事件再次發生，除了立法與提升偵查措施外，更重要的是教育與協助。比起禁止公務人員的不當行為來，更有效的方法是將法規融入實務、教育與監督公務人員隨時隨地實施「正當合宜」的行為、建立由上而下尊重法制的職業文化、建立即時的監督機制、以及開放重要資訊給大眾審閱。我們相信，若現有的法規制



度有利於行政效率與效能且有充足的行政資源能協助公務人員照章行事，為機構以及民眾謀求最大利益時，大多數的公務人員是願意守法的。當大多數的公務人員願意守法時，也就可以避免個人在職業上的違法行為演變成為組織支持的犯罪，進而減少公務人員貪瀆案件發生及其嚴重性。

倡清廉，許這塊土地

愛與希望

清廉南瀛、效能南瀛、繁榮南瀛、安全南瀛、美麗南瀛

法務部我爆料專線：02-23167586
(惡習依舊，敢我爆料)

台南縣政府政風室廉政專線：06-6357901
傳真：06-6353136 E-mail:ar220999@ms15.hinet.net
地址：台南縣新營市民治路36號

臺南縣政府政風室 林伯峻



參、

96年政風工作重點特色

重大起訴案件研析 衛生貪瀆違法態樣－健保用藥貪瀆案為例

孟維德－中央警察大學行政管理研究所教授

一、前言

醫事人員被公認為「專業人士」(professionals)，專業一詞指具有：高等教育與訓練、特殊技能知識、高度自主性、對特定人(如病患)所提供的服務具有獨占性或近乎獨占性的控制、對顧客及下級者享有實質權威、特定的法律責任及倫理規範、證照與資格認定之條件、專屬語言和價值體系之副文化、或促進該項職業利益之協會等特徵的職業。傳統觀念下的專業人士是社會中享有較高威望與大眾信賴的工作者，諷刺的是，社會大眾對於這些專業人士的期待－即期待他們是站在長遠的公共利益與民眾福祉的基礎上，來運用及發揮其專門和客觀的知識－卻受到了多方面的考驗。此處所謂的「公共利益」，是指對有所需求的人，提供服務；以及對政策制定者，提供專家知識。而所謂的「民眾福祉」，是指支持與提昇有利社會大眾的事物及價值觀。

事實上，由於某些專業人士經常把自我利益置於公共利益或民眾福祉之上，以致他們(如醫師)過去所慣用的「家長式作風」，逐漸受到挑戰和質疑，社會大眾要求政府對專業人士自利行為(並非完全是基於消費者的利益)進行管制的呼聲，也隨之愈來愈大。另從政治社會學的(sociopolitical)角度來分析，有學者將專業人士視為一種企圖操縱權勢的新階級(Friedrichs, 2004)。此觀念也挑戰了「專業人士認為他們因為擁有特殊知識，所以應該享有特殊權利」的觀點。在這種政治社會學途徑的分析下，學者認為專業人士並沒有受到市場力量的支配，可是卻在以市場為基礎的社會中追求利潤。這些學者進一步指出，專業



人士並非全然是運用專業知識解決問題的無私慾之人，自利者也是專業人士的身分之一(Rosoff, Pontell & Tillman, 2004)。此觀點強調了專業人士缺乏責任感、無能力、與狡詐的一面。

事實上，醫療等專業人員的確享有某些特權。由於在「專業」的意涵中，專門知識佔有極為重要的份量，使得專業人士的地位與企業經營者、零售商及售貨員等人的地位比較起來，便有明顯的差異。當病患面對醫師時，他們往往都會傾向於接納或服從這些專業人士的判斷或指示，理由是病患在處理其所遭遇的問題上（如疾病等問題），一般較無法相信自己所做的判斷；但當消費者或顧客在面對零售商或售貨員等時，就不見得一定會接受或服從零售商等人的判斷。「專業意見」的概念，包含了一個相當寬廣且模糊的灰色地帶，專業人士可能因為所提供的服務過少或過多而犯罪（孟維德，2008）。由於社會大眾對於專業人士的信任、期待和專業人士追逐自我利益之間存有間隙，使得專業人士所為的非倫理、詐欺及違法等行為，給人產生一種懊惱與困惑的感覺。而學者 Coleman（2004）更明白指出，在專業人士的犯罪行為中，醫療犯罪（medical crime）是最未被研究以及最未被瞭解的一種類型。

二、醫療犯罪是一種損害嚴重的白領犯罪

「白領犯罪」一名詞，係由知名犯罪學家 E. H. Sutherland 所創，並針對此種犯罪進行多年研究和出版成書。他將白領犯罪定義為：「受人尊敬及社會高階層之人，在其職業活動過程中所從事的犯罪行為（Sutherland, 1949）。」Sutherland 將白領犯罪意有所指為「發生在受人尊敬者或至少是被尊敬之企業或專業人士所構成之上層階級或白領階層中的犯罪」，而「授與或隱含信賴的違反」（violation of delegated or implied trust），可說是此種犯罪的一項主要特徵。Sutherland 認為，白領犯罪在人類社會中已存在一段很長的時間，而他的研究可說是對白領犯罪的普遍性、巨大損害以及極易使人成為被害者



參、

96年政風工作重點特色

等特性提出了確切的證據。他強調，儘管刑事法庭不見得一定會對此類行為者加以定罪，但該等行為的確確屬於犯罪。他更指出，白領階級不論是在刑法的制定過程中或是在如何規避自己成為犯罪人的方法上，都具有相當大的影響力。

Sutherland (1949) 研究發現，白領犯罪者的犯罪行為經常是理性的、手法高明的、持續且廣泛的。受害者常無力反擊、難以舉證，而大多數的白領犯罪者對於外界對他們的批評或控告早有準備。被舉發的違法者，並不擔憂會喪失自己在同業間的地位；事實上，他們大多數對法律均抱持輕蔑的態度。在他們的觀念裡，如果是基於專業技術而違反了某些法律，那麼並不是因為他們是犯罪者，而是法律本身不好。

從行政院衛生署臺東醫院陳姓精神科醫師及有關醫事人員所從事的違法活動觀之，現今臺灣地區所發生的醫療偏差及犯罪事件，已不只是單純的醫療糾紛問題，更嚴重損及醫療品質與消蝕社會資源，實屬破壞社會秩序的犯罪議題。惟國內犯罪學界針對醫療犯罪的研究，至今仍極為缺乏，犯罪研究者對醫療犯罪現象甚感陌生，相關的系統性科學研究更是付諸闕如。不論是從官方抑或媒體所顯示的資料，均指出醫療偏差及犯罪問題層出不窮，不僅衍生重大的經濟損失，更造成人身安全的危害。以美國為例，Sparrow (1998) 曾估算每年健保詐欺及資源濫用的損失高達一千億美元，Rosenthal (1990) 估計約有 3% 的醫師經常性從事醫療詐欺行為，Friedrichs (2004) 研究發現大約有 15~20% 的手術是不必要的，Reiman (2001) 估算全美每年大約有 16,000 名病患死於不必要執行的手術。顯見，醫療犯罪損害嚴重，醫療犯罪與被害的資料庫急待建構，醫療犯罪防治對策的研擬實具重要性和急迫性。

醫學專業，在吾人社會中具有極高的威望，醫師享有高度受尊重以及專業自信的形象。醫師不僅享有優厚的待遇，受到較崇高的信任，並且對病患具有特殊的專業操控權。與其他行業相較，醫師雖然受到較高



的信任，但醫師是否一定會站在病患立場，誠信的執行醫療工作，卻很難有確切的保證。一位醫學院教授就曾嚴厲地批評自己的專業，並指出醫師所應該受到的信賴度，應該要低於二手車銷售員所受到的信賴度（Friedrichs, 2004）。醫師一方面被民眾期待運用他們的專業力量施惠病患與社會，在另一方面，醫師又被視為資本主義社會中的追求利潤者。換言之，在醫師所扮演的角色當中，存在某種結構性的矛盾。儘管如此，社會大眾對於「醫師」與「犯罪人」這兩者形象的認知，仍存有很大的落差，醫師往往不被認為是犯罪人。著名犯罪學家 E. H. Sutherland 在其有關白領犯罪的研究中曾發現一些醫療專業人士的犯罪行為，但他指出，醫療專業人士的犯罪行為要比其他專業者來得少（Sutherland, 1949）。然而，隨著社會變遷，有愈來愈多的證據顯示，許多醫師所從事的活動就是（或應該是）醫療犯罪。

醫師若對病患造成任何不必要的傷害，醫師應對病患負責，這種觀念早在古代就已經被確認，針對醫師詐欺作為所加諸的嚴厲責難，可以追溯至一六〇〇年代（Rosoff, Pontell & Tillman, 2004）。雖然，醫學專業被賦予實質力量來實施自我監督，但這項工作始終都沒有做的太理想，自我監督的機制不僅無法保護社會大眾免於無能、缺乏職業倫理以及詐欺醫師的傷害，反而讓醫師更加重視與維護自我利益。Jesilow 等學者就曾指出，醫學協會之類的組織對於醫療傷害活動的態度，就如同對抽煙危害及環境污染危害一般的冷淡，該等組織不僅反對降低醫療費用的相關立法，而且在公開、調查及起訴醫療犯罪的相關活動上，更顯得懦弱（Jesilow, Pontell & Geis, 1992）。醫學專業長期以來的立場就是，醫療犯罪是一個小問題。

醫師較常從事的違法或非倫理行為包括：原可一次完成的醫療處遇卻分成數次進行及收費、索取回扣、醫療費用的價格鎖定、因開診所又經營藥局所引發的利益衝突行為、不必要的手術與檢查以及其他醫療



服務、未經病患同意卻進行具爭議且可能造成傷害的實驗性手術、詐騙收費、開違法處方、在法庭做偽證、因不慎醫療行為而導致病患發生其他病變、有關執照及文憑證書等方面的詐欺、醫學研究詐欺、虛假醫療行為等。以下我們將針對較主要的醫療犯罪行為進行討論。

三、詐欺型醫療犯罪

由醫師所從事的健保詐欺，可說是一種「純正」的白領犯罪，因為此種行為發生在日常職業活動的脈絡中，不易被發現，經常被掩飾及否認。

健保詐欺造成極為重大的損失，Sparrow(1998)的研究曾估計，在美國，與醫療保健有關的詐欺及資源濫用所造成的損失，每年約為一千億美元，其中有相當高的比例是健保詐欺。Rosenthal(1990)估計全美約有3%的醫師經常性從事醫療詐欺行為，有更高比例的醫師涉及曖昧不當的收費。不論損失的真正金額到底為何，健保詐欺的確嚴重侵蝕醫療資源，剝奪病患應享有的醫療品質，病患甚至因為非必要的或有害的措施而遭受直接的傷害。

進行不必要的醫療檢查及服務，繼而收費，可能是醫療詐欺最普遍的型式，同時這種行為不易被證明及起訴。證據顯示，許多醫師並不將健保詐欺或其他醫療保險詐欺視為犯罪，反而認為這種行為是可以理解的、是合理的，當作是對健保及其他保險方案低給付的一種回應。此種詐欺需使用一些特殊技巧，Rosoff及其同儕的研究發現，這些技巧諸如：「打乒乓球」(pingponging，即病患被原看診醫師轉介給其他醫師執行非必要的看診)、「家人集體醫療」(family ganging，即讓病患的所有家人接受非必要的醫療服務)、「操縱」(steering，指示病患到就診診所有關係的藥局領取不必要的處方)、以及「升級」(upgrading，即虛報醫療服務的範圍，不實收費)(Rosoff, Pontell & Tillman, 2004)。2001年在美國佛羅里達州的調查揭發，有人招集



數千名的清寒兒童，把他們送至牙醫診所看診，協助牙醫請領健保醫療費用給付。同年在紐約州的調查也發現，有六所脊椎治療診所的醫師及醫護人員被控告造假單據、浮濫收費，被要求繳回一千萬美元的非法所得 (Friedrichs, 2004)。近年來，有部分醫師似乎愈來愈在「密碼遊戲」上表現出驚人的創意，也就是極力將若干彼此相關的醫療程序予以「拆解」，繼而領取巨大的超額費用。

有些醫師本身就存有利益上的衝突，例如自己開設診所外又經營檢驗室、物理治療中心、醫療器材店等，介紹看診病患到這些機構消費。其他類似的情形諸如，有些醫師積極建議病患使用自己所投資公司生產的醫療器材；有些醫師在收取藥商金錢後，就盡量開該藥商藥品的處方給病患，或是將自己的病患名列藥商的研究報告中，做為支持某藥品效能的虛假證據 (Abelson & Glater, 2003)。2002年，Vermont 成為全美第一個要求藥商公開贈禮的州，其中不乏見到藥商提供醫師免費的豪華旅遊 (Petersen, 2002)。

事實上，此種型態的醫療犯罪造成了相當大的經濟損失。但由於錯綜複雜的原因，使得執法過鬆，要對此類犯罪進行成功的偵查、起訴與懲罰，是非常不容易的。改革健保制度，使其更公平、更合理，並降低犯罪機會，應是防處醫療詐欺的重要途徑。

四、暴力型醫療犯罪

執行不必要的手術，是一種令人感到不安的醫療犯罪，學者多將此種行為視為「職業上的暴力犯罪」(violent occupational crime)。根據 Friedrichs (2004) 的研究指出，大多數的手術是選擇性的(即非緊急性的)醫療行為，以美國為例，在每年所進行的數百萬次手術中，大約有 15~20% 的手術是不必要的，而且此種不必要手術所佔的比例還在持續增加中。據 Reiman (2001) 的估計，全美每年大約有 16,000 個病患死於不必要執行的手術。



參、

96年政風工作重點特色

最常見的非必要手術包括扁桃腺、痔瘡、盲腸及子宮等切除手術，心臟有關的手術（例如冠狀動脈繞道手術、心臟節律器植入手術等）以及剖腹生產等。這些手術不僅要耗費龐大的醫療費用，更造成許多生命不必要的死亡（Angier, 1997）。另外，在某些案例中，非必要手術導致病患癱瘓、失明及其他永久性的傷害。雖然要辨識非必要手術並不容易，但有研究指出，執行手術的多寡與外科醫師的數量供給過多、手術病患所受保險補償的等級以及醫院類型等因素有密切關係，而病患的客觀需求並非是最主要的影響因素。Friedrichs（2004）指出，美國社會由於已建構多元的醫療保險網絡，使得美國人接受手術的機率要高於英國人。享有公費醫療補助的病患，接受手術的機率大約是一般民眾的兩倍。

醫療保險與補助制度以及缺乏有效的醫學同儕監督審查程序，是促使非必要手術發生的條件因素。在一些極端的案例中，例如帶有破壞作用的精神外科手術（如前腦葉白質切除手術，lobotomies）、對智障婦女的結紮手術、女性性器官的實驗手術等，執行者的動機已超越醫療本質的範圍（Wachsman, 1989）。外科醫師或許是手術的「真正信仰者」，但他們所製造的傷害卻真實存在，而且這種傷害行為很少受到正式的法律追訴。

五、結語

除本文所討論的犯行外，過去還有醫師被控訴從事其他與職業有關的犯罪，例如吸毒、性侵害病患等。當然有許多醫師還是相當廉潔端正的，但由於病患通常對醫師予以高度信賴，使醫師具有許多得以濫用權力的機會，而且他們所從事的不法行為往往易於掩飾與否認。總之，醫療犯罪是一個既存的現象，同時也是一個亟待研究的議題。



參考文獻

- 孟維德，(2008)。白領犯罪。五南圖書出版公司。
- Abelson, R. & Glater, J. D. (2003). “New York will sue a big drug makers on doctor discount.” *New York Times* (February 13): A1.
- Angier, N. (1997). “In a culture of hysterectomies, many question their necessity.” *New York Times* (February 17): A1.
- Coleman, J. W. (2004). *The criminal elite: Understanding white-collar crime*. New York, NY: St. Martin’ s Press.
- Friedrichs, D. O. (2004). *Trusted criminals: White collar crime in contemporary society*. Belmont, CA: Wadsworth Publishing Company.
- Jessilow, P., Pontell, H. N. & Geis, G. (1992). *Prescription for profit – How doctors defraud Medicaid*. Berkeley, CA: University of California Press.
- Petersen M. (2002). “Vermont to require drug makers to disclose payments to doctors.” *New York Times* (June 13): C1.
- Reiman, J. H. (2001). *The rich get richer and the poor get prison*. Boston, MA: Allyn & Bacon.
- Rosenthal, A. M. (1996). “Reporters with masks.” *New York Times* (December 27): A39.
- Rosoff, S. M., Pontell, H. N. & Tillman, R. (2004). *Profit without honor: White-collar crime and the looting of America*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- Sparrow, M. K. (1998). “Fraud control in the health care industry: Assessing the state of the art.” *National Institute of Justice: Research in Belief*: 1-11.
- Sutherland, E. H. (1949). *White collar crime*. New York, NY: Holt,



Rinehart & Winston.

Wachsman, H. F. (1989). "Doctors who maim and kill." New York Times
(August 25): A29.



臺南縣政府政風室 楊雅婷



重大起訴案件研析 期待全面廉能政風的開始 從焚化廠委外代操作貪瀆案說起

黃富源—考試院考試委員／前中央警察大學教授兼教務長

雖然清朝的劉鐵雲先生，曾經說過：「有時候清官比貪官還可惡」，但是老殘先生當時說這句話的背景，在於抨擊當時清朝官吏無愛護人民的酷吏殘風；了解劉鶚先生的人都知道，他一生自奉清約，高風亮節，絕對是一個要求自律律己的清官。所以為官者，受民眾之託付，「清廉」不但是任職的最低要求，也是為人處世的最基本底線。

仔細研讀法務部政風司所查處臺中縣蔣○○與張○○的「焚化廠委外代操作貪瀆案」，除了感佩法務部政風司人員清正負責的精神外，更感慨公務人員貪瀆案件的防止，非從個人的品德操守與政府制度化的澄清吏治做起不可，以現在犯罪防治的語言而言，即：防治貪瀆應該是一套完整的、標本兼治的整體工作，完整的防治貪瀆至少有三個層次，即上策預防貪瀆於先、中策阻止貪瀆於中、和下策防止再犯於後。預防貪瀆於其先，即讓政府官員不會、不想、不願貪瀆；阻止貪瀆於其中，即讓潛在的貪瀆者不能、不敢貪瀆；防止再犯於其後，即讓貪瀆者改悔向上，不再蹈犯法網。

蔣○○與張○○的「焚化廠委外代操作貪瀆案」，是一件令人震驚的公務人員貪瀆案件，緣於：

一、違法亂紀，重辱官箴：蔣○○與張○○，無視國家法令之規定，容許無資格之廠商參與工程，復為圖利特定廠商，以正式公文函請對焚化廠委託代營運操作事宜展延一年實施，更建議避開工程招標法規，建議環保署准由地方政府以議價方式，逕與焚化廠之建造廠商



○○○○公司協商辦理，對國家法令之無視，令人髮指。

二、膽大妄為，抗命違上：環保署即將完工之○○焚化廠，準備移交臺中縣政府管理、營運。由於事關重大，該項移交，環保署指示必須依照「垃圾焚化廠委託操作管理應行注意事項」相關規定，臺中縣政府應成立「遴選工程技術顧問機構提供技術服務評審委員會」於同年12月底前，完成招標程序，遴選公、民營機構操作管理○○垃圾焚化廠，並訂定操作管理契約書，但是蔣○○與張○○，不顧環保署之函令，竟逕自與特定廠商，私相授受，給予營運權利，事後又對行政院公共工程委員會函囑咐：就民眾檢舉后里焚化廠遴選廠商代營運計畫擬以議價代替公開招標程序，涉嫌不法，並明示關於921震災後重建所需辦理之採購，須依政府採購法及前開應行注意事項規定，以公開招標方式辦理，不能適用政府採購法第22條第3款、第4款之指令視若無睹，搪塞掩飾。

三、欺上瞞下，貪贓枉法：涉案兩員曾私自依○○○公司報價款項換算所製作較昂貴之結果陳報，並與該公司以議價方式辦理而簽訂「接管期間委託代操作管理工作契約書」，更欺瞞長官陳報不知情之縣長廖永來核可。更於其間，隱匿較合理有公信力○○顧問公司之報價，反以較高價之價款陳報，送不知情之縣長廖永來據以核定底價，導致國家之重大損失。

綜合而論，蔣○○與張○○的「焚化廠委外代操作貪瀆案」，從頭到尾兩位當事者便打定圖利特定公司的主意，先無視法律規定於前，後展延操作時限於後，其間並上下其手，違反中央環保署之函令與公共工程委員會之糾正，欺瞞上級長官，違法亂紀，莫此為甚。

偵辦此案的相關同仁，甚為幹練，其值得稱道之處有下列數端：

一、鏗而不捨：蔣○○與張○○的「焚化廠委外代操作貪瀆案」，雖然極其頑劣，惟以兩人久居公務職位，對相關業務之操作極為嫻熟，



違法技倆足以瞞天過海，幸有法務部司法、政風人員鏗而不捨，仔細檢索，終致該二人無所遁形而伏法。

二、堅忍不拔：涉案的兩員，先以其行政優勢一方面延遲工程進度，一方面又以正式公文呈送行政院環保署，建議准其議價與展延工程期程，於處理該焚化廠空窗期間，於會議中佯稱願意依法辦理招標，更希望依照行政院所示由具備資格之廠商參與招標，但是實則拖延時日，讓工程在時間急迫下，依循兩人設計之不法軌道，轉由特定廠商接辦；兩員狡猾已極，但由於法務部司法、政風人員，將犯罪之前因後果與時間序列仔細比對，並衡諸佐證，終能偵破此案讓犯罪者伏法。

◎建議

雖然法務部的同仁認真破了此案，將違法者繩之以法，但是真正防治貪瀆的工作，應該不止是查奸究宄，政風工作更應該從端正風氣開始，廉潔其實只是任官的最基本要求，法務部對於政風應該可以更積極的從樹立廉能倫理與風險管理預防的角度做起。

前者即應多做廉能倫理的教育工作，諸如警察大學即將史記循吏列傳公儀休傳列為學生在學必讀的廉能教材，公儀休傳中，特別提到公儀休是個奉法循理的優秀官員，特別強調自我要求自己不可以與民爭利，因為受食國祿的官員，得到比一般民眾較多的權力，就不應該去與民眾爭取其他的小利，對別人所送的最喜歡的魚也必須拒絕，因為自己身為官員，國家的俸祿可以自己買魚，公儀休認為為官時接受別人的餽贈有魚吃，等到不任官職時，以無權利，再也沒有人會贈送魚了。

最近政府大力推動廉潔運動，取法新加坡的嚴厲廉能風尚，此時重新研讀中國古集中的公儀休傳，更能發現有潔癖的公儀休，不准他的家人經營農作、織布以奪民利，主要的目的在於「欲令農、士、工、女，安其所籌讐其貨乎。」，或許有些人會認為，公儀休過於嚴格，但是「士大夫之無恥，是謂國恥」，政府官吏不能以自身的廉潔作為自我期許的



標準，那麼與民爭利，圖利他人以獲回饋的貪瀆的也就會不斷。

其次，政風工作最好能夠有風險管理的觀念，諸如可以以某些指標，與先對可能會有發生貪瀆案件的員工予以協助或輔導，以防範貪瀆於未然，諸如如以預測可能犯罪的潛在犯罪者指標而言，德國學者 Goppinger, H. 即曾列出促進與阻止犯罪的情況聚合，其中促進犯罪的情況聚合便可以作為預測員工，可能貪瀆的指標如下：

一、促進犯罪的情況聚合

- (一) 缺少敬業精神而輕視自己的工作，疏忽家庭與其他社會義務的履行，與其社會地位不相稱的需求水準，酗酒，對惡劣環境的低承擔能力，缺乏對現實的瞭解與控制，矛盾的適應期待(以自我為中心，不想以自己去適應環境，而希求環境或他人來適應自己)。
- (二) 缺少敬業精神而輕視自己的工作，疏忽家庭與其他社會義務的履行，與其社會地位不相稱的需求水準，缺乏對前途的計畫，經常變換性交對象，表面與膚淺的社交。
- (三) 缺少敬業精神而輕視自己的工作，疏忽家庭與其他社會義務的履行，與其社會地位不相稱的需求水準，希求不被拘束，企求經常變換環境與喜好，經常尋求本能的需要與個人喜好的滿足，毫無意義的打發休閒時間。

從以往我國犯罪學的實證研究發現，在貪污犯罪中，有些犯罪者都是因為有與其社會地位不相稱的需求水準，過度的奢侈食、衣、住、行，或是生活不正常而有酗酒、賭博的習慣，和不正常的非婚姻性伴侶，必須付出超出自己薪資的花費，久而久之不能以有限的薪津負荷，終致陷於不能自拔的貪瀆深淵。

相反的，一個清廉的公務人員，正是一個循規蹈矩，對家庭社會與自己負責的人，與德國學者 Goppinger, H. 所謂的阻止犯罪的情況聚合，極其相似，因之 Goppinger, H. 的指標，或許亦可作為政風工作者鼓勵



員工謹守的生活規範與倫理。

註釋：

註1：公儀休者魯博士也，以高弟為魯相。奉法循理，無所變更，百官自正。使食祿者，不得與下民爭利，受大者不得取小。客有遺相魚者，相不受，客曰：「聞君嗜魚，遺君魚，何故不受也？」相曰：「以嗜魚，故不受也。今為相，能自給魚，今受魚而免，誰復給我魚者，吾故不受也」。食茹而美，拔其園葵而棄之，見其家織布好，而疾出其家婦，燔其機；云：「欲令農、士、工、女，安其所籌鬻其貨乎。」（史記、卷一百十九）

註2：阻止犯罪的情況聚合：同樣在前述的研究中，在非犯罪人組發現下述三種阻止犯罪的情況聚合：

1. 履行對家庭與其他社會義務，與其社會地位相稱的需求水準，良好的現實控制與自我控制，經常有適應環境的心理準備，對困難環境有高承擔能力與持久性。
2. 履行對家庭與其他社會義務，與其社會地位相稱的需求水準，具有敬業精神且對現有的工作感滿意，有計劃地對休閒時間作有意義的消遣。
3. 履行對家庭與其他的社會地位相稱的需求水準，對前途有計劃，經常注意把握進修機會。



參、

96年政風工作重點特色

重大起訴案件研析

淺談犯罪學觀點探討政府採購評選貪瀆違法之 防制對策-以最有利標決標方式為例

楊士隆-國立中正大學犯罪防治學系暨研究所教授
陳順和-國立中正大學犯罪防治研究所博士班研究生

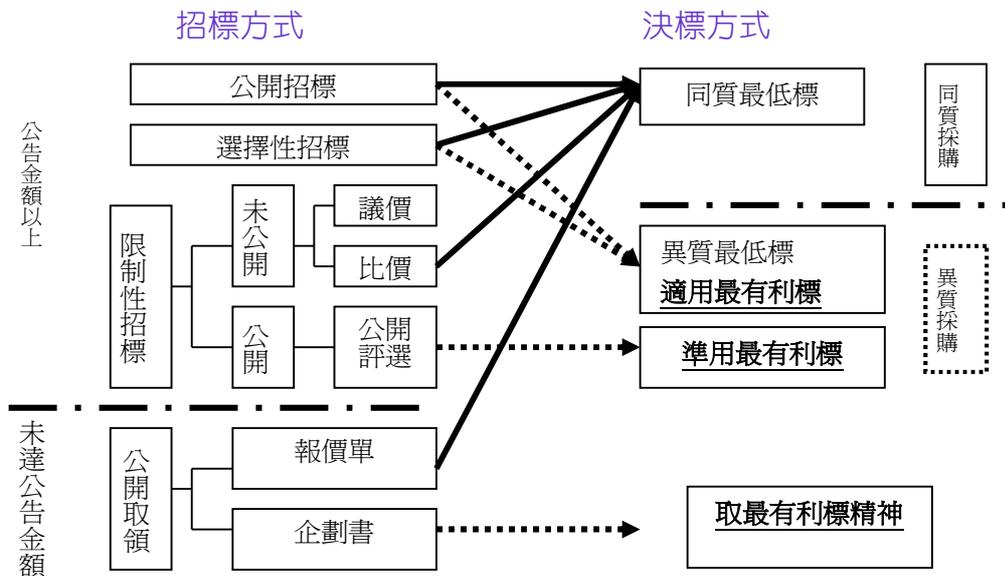
一、前言

我國政府當初制定「政府採購法」(下稱本法,或簡稱「採購法」)立法原意,乃在於營造公平、公開、競爭有效率的政府採購制度。「最有利標」決標機制原本設計意旨在改善最低標搶標產生採購標的品質不良等缺點,用以提昇採購功效之目的,惟施行以來,最有利標決標機制因部分採購案件評選專業不足,加以法令規定迭有修正;復因部分辦理採購人員對相關作業程序未臻熟稔,復有招標、決標過程非正當性之人為因素介入,導致在實務執行上迭受外界質疑,所衍生之官商勾結舞弊亦時有所聞。綜析目前國內重大採購弊案,係大多為採「最有利標」之鉅額採購,引發本文研究動機。

二、現況檢討

(一) 我國政府採購招決標方式

為研究與了解我國在政府採購法上之採購弊案上所採取之違法(規)態樣,先行將政府採購招標與決標方式,詳列如下表一。



表一 我國政府採購開標與決標之方式

(二) 名詞解釋

1、決標方式

- (1) 訂有底價之採購：以合於招標文件規定，且在底價以內之最低標為得標廠商。(本法第 46 條)
- (2) 未定底價之採購：以合於招標文件規定，標價合理，且在預算金額數以內之最低標為得標廠商。(本法第 47 條)
- (3) 最有利標：以合於招標文件規定之最有利標得標。(本法第 52 條第 1 項第 3 款)
- (4) 複數決標：保留採購項目或數量選擇之組合權利，但應合於最低價格或最有利標之競標精神。(本法第 52 條第 1 項第 4 款)

2、最有利標：

依據政府採法第 52 條第 1 項 3 款及同條第 2 項之立法意旨，乃指「異質採購」採最有利標之類別分為，適用最有利標(採購法第 52 條第 2 項及施行細則第 66 條)、準用最有利標(採購法第 22 條第 1 項第 9 款或第 10 款等)及取最有利標(未



參、

96年政風工作重點特色

達公告金額之採購，依「中央機關未達公告金額採購招標辦法」第2條第1項第3款)等3種，解釋其意涵及適用情形、作業程序。

(三) 最有利標決標貪瀆案例及態樣分析

環觀國內自90年開始迄今，由地檢署或高檢署「查緝黑金小組」所偵辦之重大工程貪瀆案件，加以分析得知，其犯罪模式，大多為巨額採購(亦即工程採購預算2億元以上、財物採購1億元以上、勞務採購2,000萬元以上)及採最有利標決標方式，再透過圍標、綁標，以及向採購評選委員行賄等方式，最後取得評選優良廠商，再行議價決標等。例如：95年臺南地檢署在執行檢肅黑金的「蠹蟲」專案查出「○○」等三家營造商，專找評審委員下手，買通評委標取工程，進行圍標，並查出該集團涉嫌臺南市地下街弊案、南科高鐵減振弊案、臺南市警政新建大樓弊案、新竹市三眷村新建工程、以及中正機場第一航廈防水工程等。96年臺北地檢署偵辦臺電第六輸電計畫(預算金額150億元)官商勾結弊案，查出金○○等以「○○」等三家營造商，與臺電公司副總李○○、臺電輸變電工程處北區施工處經理羅○○等勾結，針對「仙渡」(決標金額27.0億元)、「塘尾」(決標金額3.9億元)、「燕巢」(決標金額4.6億元)、「萬榮林道」(決標金額8.0億元)及「龍潭」(決標金額8.8億元)等工程，以採異質工程適用最有利標決標方式，並於決標前洩漏評選委員名單給圍標之廠商，進行期約賄賂等，取得票選優良廠商，最後議價得標等犯罪模式。另外，蒐集90年至96年發生以最有利標決標方式之採購貪瀆違法案件列舉計有，①90年4月臺南市警政大樓興建工程弊案、②95年10月高鐵南科園區減振工程弊案、③95年10月新竹市3眷村新建工程弊案、④95年10月桃園中正



機場第一航廈防水工程弊案、⑤ 95 年 11 月臺電「六輸計畫」工程弊案、⑥ 96 年 8 月故宮正館整建工程弊案、⑦ 96 年 8 月「8 年 800 億」治水工程弊案、⑧ 96 年 9 月臺北市聯合及仁愛醫院改建工程弊案、⑨ 96 年 12 月 M 臺灣計畫寬頻光纖計畫弊案。

綜述以上，巨額工程採購與以最有利標決標方式成為國內重大工程貪瀆弊案之主要態樣。本文嘗試從犯罪學觀點，研析犯罪成因及研擬防制對策。

1、最有利標決標方式貪瀆犯罪模式

本文所探討之最有利標決標方式貪瀆犯罪模式，係指以違反「政府採購法」第 52 條第 1 項第 3 款、「最有利標作業手冊」就「最有利標」之適用情形及作業程序規範、「機關異質採購最有利標作業須知」、「異質工程採購認定原則」、「異質最有利標作業流程圖」及「採購評選委員會議組織準則」、「採購評選委員會委員須知」等法令規範，違背職務之行為，要求、期約或收受賄賂或其他不正利益等犯罪構成要件，而為之貪瀆犯罪行為。茲就上述所蒐集列舉之巨額工程採購最有利標決標方式貪瀆案例，加以分析其犯罪模式如下：

- (1) 不肖廠商利用各種邀宴(喝花酒)、送禮或打高爾夫球等方式，先行接近本身控制力薄弱之負責採購、營繕等有權決定公務員(包括：單位主管、業務主管承辦人)，進而熟識，透過期約或收受賄賂等不正利益，得知該單位即將進行之採購工程訊息。
- (2) 利用圍標、綁標方式，並影響負責採購、營繕等有權決定公務員採取「異質工程最有利標」決標(包括：適用最有利標、準用最有利標、取最有利標)，然後，以「異質」方式先行排除其他廠商之競爭。



(3)再者，不肖廠商透過負責採購、營繕之單位主管或業務承辦人，得知「採購評選委員會」成員名單，並了解每一位評選委員之人際交往與個性（嗜好、品德操守等），亦利用各種邀宴（喝花酒）、送禮或打高爾夫球等方式，接近評選委員，進而期約或收受賄賂等不正利益，影響評選公正與公平性，進而獲得票選過半之評選優良廠商，最後議價決標，並在得標之後依約賄賂評選委員。

2、最有利標決標方式貪瀆犯罪態樣

參照行政院公共工程委員會 97 年 03 月 19 日工程企字第 09700077550 號函有關「中央機關最有利標案件執行情形檢討分析專報」中，91 年至 95 年之間，最有利標可能發生弊端與缺失因素與態樣，以及該會 94 年 3 月 3 日所公告之「最有利標錯誤行為態樣」等，吾人以為，整個最有利標決標流程容易滋生弊端主要有下列項目：

- (1)採購評選委員會之成立方面(採購評選委員會組織準則、採購人員倫理準則、最有利標作業手冊、機關異質採購最有利標作業須知、異質最有利標作業流程圖)
 - ①採購之招標文件之評選項目、評審標準及評定方式，權能在於主辦機關首長，未能由採購評選委員會訂定或審定。似有事後由採購評選委員會背書之虞。
 - ②採購評選委員會組成分子的篩選標準，主要權力集中於主辦機關首長，容易產生弊端。
 - ③採購評選委員會成員名單保密問題。另由於委員出席僅能支付微薄車馬費，與所擔負責任不成比例，動輒可能遭檢調執法機關傳訊，產生寒蟬效應，影響採購評選委員被聘任之意願。
- (2)評選最有利標之方式(參考最有利標評選辦法第 11 條至第 15



條)

- ①有關最有利標評選標準缺乏客觀性，例如：最有利標評選辦法所規範範圍，僅就評定方式，無法囊括比較專業性的異質採購評核標準。
- ②決標原則不適宜，例如：宜採最有利標者卻採最低標；宜採複數決標卻未採行。

(四) 最有利標決標貪瀆犯罪成因理論－犯罪心理學理論、犯罪社會學理論、犯罪科際整合理論

犯罪學理論之發展，無論是從最早的古典學派，強調人類存在的犯罪問題因為：個人的自由意志、理性選擇與功利因素所造成，比較強調「個人因素」與其所處「社會環境因素」。個人因素又包括人的「心理」與「生理」問題，因此發展出犯罪生物學派與犯罪心理學派。古典學派犯罪學理論認為，人性基於趨樂避苦，而犯罪的報酬(reward)與刑罰(punishment)如果不相當，容易產生犯罪，據以產生應報刑主義，甚至於晚近新古典學派主張威嚇理論。在古典與新古典學派犯罪學理論較能用於解釋屬於白領犯罪類型的公務員貪瀆行為成因，應為理性選擇理論，在犯罪心理學派而言，解釋貪瀆犯罪成因，人格特質理論較為恰當。

自從心理學家發現人類行為是經過學習而來，也就是所謂行為學派又稱「行為論」(behaviorism)後，有另一派犯罪學理論強調社會環境因素，稱為「犯罪社會學」。無論是古典學派，到實證學派的犯罪生物學理論與犯罪心理學理論較著重於個人因素之解釋與探討。在犯罪社會學諸多理論中，適宜解釋貪瀆犯罪成因的理論，克拉法德和奧林的「機會理論」、蘇哲蘭的「不同接觸理論」。

晚近，自從二十世紀末，由於犯罪為一錯綜複雜之社會現象，



自非某一單一理論或某一單一科學所能解釋或獨立研究，因此，近年來趨向「科際整合」與「犯罪理論整合」之綜合研究。據此，吾人以為，犯罪科際整合理論中，蓋佛森與赫西的一般性犯罪理論、潛伏特質觀點等較能解釋貪瀆犯罪成因。茲就前揭理論分述如下：

1、最有利標決標貪瀆成因與相關理論

(1) 古典與新古典學派之理性選擇理論

理性選擇理論之所以可以解釋，諸如：最有利標決標等貪瀆犯罪成因，乃在於該理論主張：犯罪是理性選擇，評估犯罪所得報酬與刑罰風險，然後經過理性抉擇的結果。據此，在前揭最有利標決標重大採購貪瀆案例中，公務員與廠商等之間，犯意聯絡、行為分擔與不正利益，都是做過效益分析，因此，才會針對於動輒上億元之巨額採購產生選定從事圍標或綁標之標的，加上個人因素（如投資股市房地產嚴重虧損、生活奢華揮霍無度等）及情境因素誘因（如工作掌管重大工程採購、不肖廠商用盡心思接近與利誘等）。

(2) 犯罪心理學理論－人格特質理論：

一般而論，容易為外界利誘者的公務人員都是個人具有特質因素：①低度道德感與低自我控制。②對於規範缺乏服從性。③對於機關欠缺忠誠性。④罪責感低落。⑤僥倖、貪財與奢侈生活習慣等，加上其他家庭因素（像是配偶性喜虛榮、家人理財失敗、家庭逢遭鉅變、有第二家庭…等）、社會之因素（機關之貪腐次文化、政府職權過大沒有制衡力量、民代請託與上級關說壓力…等）以及制度問題（採購單位沒有依照採購法程序辦理、或本身不熟稔採購法令規章、採購制度不健全…等），以上個人人格特質因素都容易導致巨額採購最有利標決



標貪瀆案件發生。

(3) 犯罪社會學理論

①機會理論

克拉克法德及奧林的「機會理論」是綜合蘇哲蘭之不同接觸理論與梅爾頓之無規範理論而成。此理論除了可以解釋青少年次級文化問題外，也可以用來闡釋最有利標決標之重大工程貪瀆案，除了前述本身具有低度自我控制力特質外，加上承辦或擔任採購業務主管、機關首長等機會，足以利用職務之方便性，從事公務員貪污行為。上述有關臺電公司「第六輸變計畫」工程招標中之「仙渡工程」採購評選委員黃○○即為堅守原則，不受利誘，也就是自我道德觀堅定，雖然有機會能夠貪瀆，斷然拒絕。

②不同接觸理論

在貪瀆行為發生的情況之下，有些公務人員與長官同事及工作對象（如他機關人員、廠商等）交往過程中，相互學習觀察，發現工程採購某些行為是可以利用最有利標鑽法律漏洞（如：異質性最有利標進行綁標、透露採購評選委員給廠商…等），不久之後，這種不法可以獲利的行為，將會散佈到該團體。「不同接觸理論」可以說明最有利標決標貪瀆的成因。也足以說明整個集體貪腐形成原因，因為會產生機關不正常之次文化，「劣幣趨逐良幣」之排斥效應。上述臺電公司「第六輸變計畫」工程招標中之「仙渡工程」弊案中，原先該公司北區施工處經理莊○○就是因為不願屈服於機關貪腐次文化，遭調職到中區施工處經理，是為明顯事證。

(4) 犯罪科際整合理論

①一般性犯罪理論

公務員與一般人一樣，每一個人在兒童早期家庭教養都會不



同，有些低自我控制的人，容易利用職務之便從事犯罪行為來滿足自我利益之貪瀆行為因而產生。綜上所述，一般性犯罪理論足以說明，在同樣的有機會貪瀆事件機會引誘下，為何有人會較於一般人容易起心動念，成為有利標決標採購貪瀆的犯罪人。

②潛伏特質觀點

在犯罪理論整合上，赫西等學者主張犯罪者具有我行我素特質與低度控制力（lowself-control），此類犯罪人在長大成人，由於人格無法完全成長，對於物質上誘惑，停留於早期滿足人類「慾望快樂」的階段，成為公務員之後，仍然會無視於外部正式控制的存在，容易成為貪瀆事件的行為人。

三、防制對策

從以上諸多最有利標決標貪瀆案件，應證許多犯罪成因理論，分析出許多現行缺失與弊端，本文最後建議由犯罪學預防理論觀點，提出以下防制對策建議：

（一）日常活動理論之運用

在日常活動理論在最有利標決標貪瀆案件形成原因上，必須有3個因素聚集，包括：合適標的物（容易被偷竊財物或侵犯的對象）、有能力之監控者不在場（如政風人員不在）、有動機及能力之犯罪者在場（想要犯罪者），始會產生公務員與廠商共同觸犯貪污治罪條例，為正本清源建議如下：

1、強化合適標的物的隱匿

- （1）重新檢討採購單位採最有利標決標的流程監控，尤其是巨額採購工程，應以委員會審議為主，而避免首長制之寡頭決議，流於弊端，從本文蒐集之重大工程採罪最有標決標的弊案而論，最後都是因為採購單位機關首長，也被圍標廠商利誘，成為貪瀆犯罪人。



(2) 異質性技術服務決標程序，常採用最有利標或準用最有利標方式決標，皆須透過採購評選委員對於技術服務廠商評分，以得出最優勝廠商。為因應日前所發生多起評選委員無法公平、公正執行評選作業情事，工程會雖然特別修正評選委員的遴選程序、更新專家學者資料庫，專家學者資料庫名單從 3600 多人減為 1800 多人，對專家學者資料庫亦建立了審查及除名機制，並建立最有利標標案管理系統。但是，目前聘任採購評選委員之權限仍在於機關首長，滋生許多弊端，建議爾後由電腦隨機自資料庫產生，此一作法應該可以使政府採購更朝向公平合理發展。

(3) 強制修訂採最有利標決標之採購案，必須以「政府採購電子領投標作業要點」，以避免事前洩漏招標文件或採購評選委員名單等圍標或綁標之機會。

2、有能力之監控者務必在場

(1) 建議採最有利標決標之採購案，應從成立工作小組→制定招標流程與現行制度，採購案件監督辦理人員（政風、主計人員）僅在於最有利標標案之資格標審查→決標等末端之參與形式上監辦。

(2) 有能力之監控人員（尤其是政風人員）應該針對於辦理採購之承辦人、機關首長以及採購評選委員之品操與交往嚴加考核，發現辦理採購之承辦人、機關首長以及採購評選委員與廠商往從過密時，必要時應即時陳報上一級機關加以防範重大工程弊案發生。

3、有動機及能力之犯罪者在場（想要犯罪者）監控

(1) 建立廠商黑名單，諸如上述「○○」等三家營造商，專找評審委員下手，買通評委標取工程，進行圍標，並查出該集團涉嫌



臺南市地下街弊案、南科高鐵減振弊案、臺南市警政新建大樓弊案、新竹市3眷村新建工程、以及中正機場第一航廈防水工程等情事。假如政風單位或採購單位能夠預先掌握這些不良廠商名單，足以預防低度自我控制力之公務員或採購評選委員觸法。

- (2) 政風單位應該掌握本身機關內，經常應酬交際、收受餽贈、不當邀宴或家庭經濟遽遭困境…等想要犯罪之公務員，立即加以處置，也是預防採最有利標決標弊病方法之一。

(三) 情境犯罪預防模式

情境犯罪預防係指對於某些犯罪類型，以一種較有系統、完善的方法對於犯罪環境加以管理、設計或操作，以阻絕犯罪發生之策略。其著重於降低及排除潛在犯罪人犯罪之機會、增加犯罪之成本，使犯罪之目標不易達成。晚近，美國克拉克等犯罪學者 (Ronald Clarke and John Eck, 2003) 已經發展出 25 種情境犯罪防策略，吾人以為，從上述重大工程最有利標決標之貪瀆犯罪，除了公務員本身之潛伏特質、心理等個人因素外，社會學習與控制因素也不能排除，加上機會因素 (例如：採購法規之不完善、外控力量薄弱等) 都是形成重大貪瀆的成因。因此，如果可以運用「情境犯罪預防」的預防模式，不失為另一種預防公務員重大貪瀆的方法。

1、增加犯罪困難

- (1) 強化標的：對於「採購工作小組」及「採購評選委員會」名單等標的，強化保密。
- (2) 管制通道：利用網路電子公文傳遞，確保整個採購標案作業管制通道之嚴密性。
- (3) 移轉嫌犯：利用電子投開標系統進行重大工程及最有利標採購



標案，使得意圖廠商（犯罪人）無法探知資訊。

- (4) 管制密碼：對於現行有關採購評選委員由機關首長挑選聘任之容易洩密制度缺失，建議改由前述之「電腦隨機篩選委員名單」方式。並且嚴格控管電腦查詢密碼。

2、提昇犯罪風險

- (1) 擴充監控：將採購監辦與稽核工作，建議從目前只有開標才會參加監控的制度，向前延伸至採購工作簽辦→成立工作小組→乃至採購評選委員會之選定及開會等整個流程參與，擴充監控範圍。
- (2) 增加自然監控：將招標文件公告管道（包括利用網路公告等）及等標期延長，增加資訊透明化，使得有意參與投標之廠商，得以全部參與產生自然監控。而且各種會議場合均應全程錄音或錄影，以示公允。
- (3) 增加匿名：本項與學者克拉克原設計原意（減少匿名）不同之處，檢視前述所有重大採購工程弊案原因之一，即為事前洩漏參與審核之採購評選委員名單，是故，本文主張所有採購評選委員，要以代號方式來傳遞相關公文文件，減少洩密機會。
- (4) 強化正式監控：①強化監控採購人員、單位首長等負責人員以及採購評選委員會委員之考核。②採購人員、機關首長等人之公職人員財產申報。

3、降低犯罪之酬賞

- (1) 移除標的：建立與篩選優良廠商名單，剔除不良廠商，以及對於有圍標之虞廠商進行調查徵信，移除可能從事賄賂犯罪行為的廠商標的。
- (2) 強化政風規定：成立廉政工作行動小組，採行嚴密監控相關重大工程採購工作小組、採購評選委員及機關首長等之平時交



往、品操風評及家庭經濟狀況加以考核，預防機先。

- (3) 隱匿欺敵：建議將採購案件之底價或將各種重大工程採購標案以代號稱呼，混淆有心之犯罪人（廠商）無法得知。
- (4) 降低採購標案利益：綜析上述歷年來採最有利標決標之巨額重大工程弊案，均有底價幾乎接近預算之情形，引人疑竇。因此，吾人以為，應修訂最有利標作業須知，嚴格禁止以預算作為底價或議價。一方面節省公帑，另一方面降低採購標案利益。

4、促使產生犯罪的罪惡感或羞恥感

- (1) 設立規則：對於「適用最有利標決標」、「準用最有利標」及「取最有利標精神」等之相關法規與作業流程，建議針對於上述研究之缺失，通盤檢討，設立嚴密管控流程，嚴防弊端發生。
- (2) 強化道德譴責：建議法務部政風司對於有關「重大工程採最有利標決標弊案」，經法院判決確定案件，應該定時製作成教育案例，分發各機關首長以及負責採購人員，強化道德譴責。
- (3) 控制犯罪抑止因子：我國雖然有嚴格之政風規定，包括「端正政風行動方案」（有關請託關說贈受財物及飲宴應酬事件之規定）等法規規範，惟執行上流於教化勸導，難行成效。建議成立「政風（廉政）執行小組」嚴格監控有權決定採購事務的公務員之生活交往，禁止不當飲宴應酬及收受餽贈等行為，因為所有公務員貪瀆都是從「吃飯應酬」開始。
- (4) 促進遵守規定：①政風單位應該加強「重大工程採最有利標決標弊案」之案例與法紀教育宣導，促使遵守規定。②「不教而殺謂之虐」，是故，本文建議應強制負責採購人員應該參加「採購法規講習」，並鼓勵考取證照，平時亦應定期辦理講習，宣導最新採購法規，避免無意間觸法。

3、以理性抉擇為基礎之嚇阻理論



許多重大貪瀆案件在進入司法程序之後，往往訴訟多年，不僅社會大眾不復記憶，有時被告也容易棄保潛逃國外，嚴重影響司法威信，例如：中興銀行掏空案被告王○○經過6年之訴訟終於判刑確定，但是人也遠走中國大陸。其他像是陳○○…等不勝枚舉。而最近前國民黨大掌櫃劉○○涉嫌「○○○開發弊案」，亦纏訟多年，迄今仍未定讞，難保又會是下一位王○○、陳○○。據此，吾人主張，對於「重大工程採最有利標決標弊案」等影響政府清廉形象甚鉅之案件，應該採行嚇阻犯罪預防模式，使用(1)刑罰之迅速性、(2)確定性、(3)嚴厲性等3項手段，才能收嚇阻之效。

參考資料

張郁慧，2008，內政部警政署97年度後勤業務人員講習講義，「採購基本規定簡介、採購招決標作業方式簡介及工程預算書編製」，頁44。詳參行政院公共工程委員會網站，<http://www.pcc.gov.tw/cht/>。

蔡德輝、楊士隆，《犯罪學》，2006/6，四版二刷，頁156。

羅建勛，《司法人員及公務員對於圖利罪認知之研究—以嘉義地區為例》。2007年倡廉反貪防治學術研討會。頁71。

同註3，頁101。

同註3。頁73。

同註3，頁352。

許春金，犯罪學，2007/1，修訂五版，頁762-772。