



採購招標及開標作業內部控制之探討－以某縣市機關採購違失態樣為例

本文透過分析某機關採購招標及開標的違失態樣，提出精進內部控制相關建議，期強化政府採購內部控制機制，提升採購效率與品質。

黃劭彥、陳俊志、高懿柏（國立中正大學會計與資訊科技學系教授、博士生、審計部臺灣省花蓮縣審計室審計員）

壹、前言

過去我國政府採購制度所適用的法源主要建構在審計稽察法令下，係以「審計法」、「審計法施行細則」及「機關營繕工程及購置定製變賣財物稽察條例」為主要辦理相關作業之參考依據。在我國申請加入「世界貿易組織」（World Trade Organization, WTO）過

程，囿於我國政府採購制度不夠健全，該組織堅持我國必須簽署「政府採購協定」（Agreement On Government Procurement, GPA），才同意我國入會，因而行政院公共工程委員會（以下簡稱工程會）彙整當時政府採購制度規定、國際採購制度規範及政府實際狀況與經濟需求，研擬完成「政府採購法」草案。隨著政

府採購法（以下簡稱採購法）於民國（下同）88年5月27日正式實施，而政府機關各項業務推展，除人事費用外，不管是財產設備獲得、勞務服務或是工程建設幾乎都是透過採購來因應各項施政需要，社會各界已越來越重視政府採購作業。

依照工程會統計，自89年至106年間，我國政府機關

採購招標及開標作業內部控制之探討－以某縣市機關採購違失態樣為例

每年辦理逾公告金額十分之一（10萬元）之採購決標總金額，約在6,000億至1兆6,000億元之間，其中106年決標案件

總計187,089件，決標金額達1兆3,725億餘元（表1）。本文特就某縣市機關採購重大違失進行分析，並提出策進建議，

供各機關參考。

貳、採購招標作業流程與控制重點

依採購法及工程會訂定之採購業務內部控制制度共通性作業範例（附圖），辦理採購招標作業，須先確認該採購案之性質歸屬為工程、財物或勞務採購，並依採購金額認定屬巨額、查核金額以上、公告金額以上或小額採購，同時依採購法第18至23條規定，就採購案之標的、性質、金額及規模不同，評估採何種招標方式較為妥適。如屬公告金額以上

表 1 106 年我國政府機關辦理逾公告金額十分之一之採購決標件數及金額一覽表

採購標的	件數		金額	
	決標件數	比率 (%)	決標金額 (億元)	比率 (%)
工程	42,614	22.78	4,464	32.52
財物	66,565	35.58	5,810	42.33
勞務	77,910	41.64	3,451	25.15
合計	187,089	100	13,725	100

資料來源：整理自工程會統計資料。

附圖 採購業務跨職能整合之作業流程圖－招標及開標作業部分



資料來源：工程會訂定之內部控制制度採購業務跨職能整合作業範例。



之採購，除符合採購法第 20 條或第 22 條第 1 項各款情形之一者，得分別採選擇性招標或限制性招標外，應採公開招標。另應注意其預算金額不得逾越已核定之分配預算範圍，及廠商資格、技術規格是否合理、有無限制競爭¹，及參依工程會訂頒各類範本訂定招標文件，簽請機關首長或其授權人核定。

再者，機關應依採購法第 52 條規定，評估採何種決標原則較為妥適，並載明於招標文件中。如採最有利標決標者，則依採購法第 56 條規定，應先報經上級機關核准。

而各機關會計人員審核採購時，依內部審核處理準則第 24 條規定，於採購計畫或簽案應注意該採購案件有無預算及是否與所定用途符合，金額是否在預算範圍內，有無於事前依照規定程序辦妥申請核准手續，以及是否依照採購法規定程序辦理。

參、採購開、審標之 作業流程與控制 重點

各機關辦理開標前，依採購法第 33 條及其施行細則第 29 條規定，應檢視廠商投標文件是否於截止日期前送達，有無書面密封且於外標封標示廠商名稱及地址，並檢查投標廠商家數是否已達工程會訂頒之「機關辦理採購之廠商家數規定一覽表」之法定家數（如有分段開標，係指第 1 段開標）；已達法定家數者，依開標人員分工事項辦理開標作業。

至機關辦理審標作業時，應注意查察廠商之投標文件有無採購法第 50 條第 1 項及第 48 條所列不予開標、決標情形，包括未依招標文件之規定投標、投標文件內容與招標文件所定不符、借用或冒用他人名義或證件，或以偽造、變造之文件投標、不同投標廠商間之投標文件內容有重大異常關

聯者等，並同步查察有無 3 家以上合格廠商投標，開標後有 2 家以上廠商有押標金未附或不符合規定；投標文件空白、無關或標封內空無一物；資格、規格或價格文件未附或不符合規定；標價高於公告之預算或公告之底價；其他疑似刻意造成不合格標之情形，致僅餘 1 家廠商符合招標文件規定情事，暨承辦、監辦採購人員有無採購法第 15 條需迴避之情形。同時依採購業務內部控制制度共通性作業範例作業程序說明表審查投標廠商檢附之資格文件、技術規格文件等是否符合招標文件規定（下頁表 2），並查察文件之真實性，以及投標廠商有無依招標文件規定繳納押標金，及其額度是否符合招標文件規定，抑或是投標廠商有無採購法第 31 條第 2 項及招標文件所規定押標金不予發還之情形。如審查廠商投標文件發現其內容有疑義時，得通知投標廠商提出說明，以確認其正確之內容。最

後，針對未順利開標之案件，應檢討其原因，做必要且合理之修正後重行招標，或停止採購。

肆、某縣市機關採購違失案例分析

某縣市機關為修護因受地

震影響所損壞之廢水處理廠部分設備，依採購法之規定採最低標方式決標辦理公開招標。經審計機關查核發現，該機關辦理各項採購，長年由未具採購專業證照之人員辦理，同時採購單位承辦人員為求該採購案於年度終了前辦理完竣，

於辦理招標前，便向以往承攬該機關性質相類似案件之 A 公司詢問報價及提供設備規格與施工規範等資料，用以撰寫招標計畫，且貪圖便捷，未加以檢視，逕以所提供之資料作為招標文件。顯示該機關內部控制環境欠佳，未有建立及時處理採購承辦人員偏差行為之機制，且內部控制未能顯示採購控制作業已有效設計及執行，亦未評估承辦人員未具備採購證照之風險。

再者，A 公司為順利得標獲取利益，利用該承辦人員為求順利完成之心態，於所提供參考之施工規範內增訂部分設備須於投標時檢附「符合規格要求廠商之正本型錄，並加蓋原廠商大小章」等不當限制競爭條款。而 A 公司於投標期間，明知 B 與 C 公司無意投標，竟借用該 2 公司名義共同參與投標，並由 A 公司一併將 B 與 C 公司投標文件送達機關，以製造形式上由不同經營者參與投標之假象，使承辦人員誤信確

表 2 招標文件可規範廠商資格之文件

廠商資格	可規範廠商應附具之證明文件內容	
基本資格 (一般採購)	與提供招標標的有關	設立登記證明
		納稅證明
		工商團體證明
	與履約能力有關	製造、供應或承作能力證明
		如期履約能力證明
		具專門技能證明
		具維修、維護或售後服務能力證明
	信用證明	
	其他	
特定資格 (特殊或巨額採購)	經驗或實績證明	
	人力證明	
	財力證明	
	設備自有、租賃或採購證明	
	符合國際或國家品質管理驗證	
	其他	

資料來源：整理自投標廠商資格與特殊或巨額採購認定標準。



有 3 家以上廠商投標而予開標。又承辦人員因逕以 A 公司提供資料作為招標文件，於審標作業上未加以檢視招標文件內容有關廠商資格之限制部分，致 B 與 C 公司未具環境工程營業項目及未檢附正本型錄等投標資料，卻仍核予所有投標廠商均符合資格，最終決標於 A 公司。顯示該機關主持開標人員及監標人員均未予覆核審標結果，制衡機制及內部控制之課責性未能落實，復招標文件撰擬人員與審標人員均為同一人，亦未建立明確授權及指派適任人員落實執行，以及採購相關承辦人員僅依廠商提供資訊作為判斷基礎，未能掌握市場行情。

本案嗣經檢察官偵辦終結，以採購單位承辦人員明知 B 與 C 公司投標文件未合於招標文件，未如實審查逕予判定合格，並將該不實事項虛偽登載於職務上所掌之公文書上，觸犯刑法第 216 條、第 213 條之行使公務員職務上登載不實

文書罪；另投標廠商實際負責人觸犯採購法第 87 條第 3 項之以詐術使開標發生不正確結果罪。

該機關後續為防範類似情事再度發生，隨即調離原採購承辦人員，改由具採購專業證照人員辦理，並參採工程會之採購業務內部控制制度共通性作業範例，作為辦理採購人員檢視各性質採購案件之依據，調整機關控制環境，及強化控制作業，每年以滾動式檢討重新評估採購風險，健全機關採購內部控制，提升採購作業品質。

伍、結論與建議

採購業務係政府提供公共服務的重要支柱，政府有效的採購內部控制制度可促進公部門良善、有效率之管理及建立公信力。鑒於政府採購每年的金額及數量相當龐大且操作方式多樣，本文藉由某機關採購招標、開標及審標作業之違失態樣，探討其內部控制問題，

並提出下列建議供各機關參考，期能對政府採購制度有所助益：

一、落實採購專業人員之養成

採購專業人員為強化政府採購制度與落實採購效率之舵手，需投入諸多時間培訓以取得相關資格證照，累積經驗熟稔採購作業，俾使採購業務得以遂行，惟採購法令繁瑣，而實務上較常見之缺失，係採購相關人員之法令專業素養不足，欠缺勇敢任事之信心與決心，肇致招標作業遲滯、文件用語詞義含糊不清、規格設計內容疑有偏袒不公、爭議處理程序延宕，未符規定時有所聞，增添諸多採購責任，造成機關人員視採購業務為畏途，宜研議實質鼓勵，以提升採購人員士氣。

二、加強採購風險之控制與稽（審）核

目前各機關執行採購作

業，仍有甚多未符法令之錯誤行為態樣，除各級政府採購稽核小組與工程施工查核小組應加強稽（查）核，為採購程序與工程品質把關外，各機關對於開標、比價、議價、決標及驗收各作業宜加強辨識機關主要風險項目，據以強化採購內部控制機制。

三、落實內部審核職責

各機關會計人員審核採購及財物處理時，切實依內部審核處理準則規定，注意採購案件是否依照採購法規定程序辦理等，以協助降低機關所面臨之採購風險。

四、增設採購官制度

考量政府採購之專業性及複雜性，可參考美國聯邦採購規則所設立之採購官制度，以專業團隊之運作來評估個別採購案件，透過專業分工之方式，不僅能降低採購人員之法律風險，亦可將採購法第6條第2項之專業判斷予以具體操作。

五、建構商情調查資料庫

機關可透過科學的方法、客觀的態度，收集、分析及統計有關之採購資訊，以利辦理相關採購時，制定符合法規及市場行情的招標計畫，並吸引優良的廠商參與投標。

註釋

1. 依採購法第26條規定，機關所擬定、採用或適用之技術規格，其所標示之擬採購產品之特性，諸如品質、性能、安全、尺寸、符號、術語、包裝、標誌及標示或生產程序、方法及評估之程序，在目的及效果上均不得限制競爭。暨依工程會公告之政府採購錯誤行為態樣規定，投標時須檢附原廠之製造證明、代理證明、願意供應證明、品質保證書，或型錄須為正本等為不當限制競爭之錯誤態樣。

參考文獻

1. 行政院公共工程委員會（2016），政府採購錯誤行為態樣。
2. 陳有政（2010），我國公務採購犯罪模式之研究，逢甲大學公共政策研究所碩士論文。

3. 黃鈺華、蔡佩芳（2014），政府採購法解讀—逐條釋義，第5版。
4. 蕭宏宜（2014），政府採購犯罪之相關問題—近年實務判決的整理與分析，東吳工程法學論叢，205-234頁。
5. 林子靖（2016），我國政府採購常見犯罪行為態樣之研究：以美國為比較對象，國立政治大學法律科際整合研究所碩士論文。❖