

# 農業部農業試驗所

## 公私合作廉能治理宣導手冊

### 目錄

#### 壹、緣起

#### 貳、聯合國反貪腐公約-有關公私治理之內涵

##### 一、貪污認定範圍的擴大

##### 二、企業與貪污有何關連

##### 三、公私部門辦理採購應注意事項

##### (一)公部門

##### (二)私部門

#### 參、相關案例宣導

##### 一、洩漏應保密之廠商投標文件案

##### 二、機關辦理採購於決標前公布底價案

##### 三、行賄行不通

##### 四、公家是門好生意？

## 壹、緣起

我國於 2003 年簽署「聯合國反貪腐公約(United Nations Convention against Corruption, UNCAC)」，並因應國際廉政發展趨勢與挑戰，法務部制定我國「聯合國反貪腐公約施行法」，經立法院三讀通過，總統於 104 年 5 月 20 日公布，104 年 12 月 9 日生效施行，成為我國反貪腐法制和措施的法源依據。

「貪腐」不僅僅發生在公部門，有關私部門之貪污，特別是組織犯罪與經濟犯罪，更不可輕忽。近十年來，幾件廣受矚目的企業不法舞弊案，損失金額動輒數十億至數百億元，作案手法常以不實財務報表、非常規交易、操縱市場、內線交易、利用關係人非法交易、洗錢、虛設行號等手法牟取不法利益，這些企業貪腐案件造成社會的損失，遠遠超過公部門同時期貪污案件查獲的貪瀆總金額。

政府為提昇治理及深化政策效益，促進民間參與公共事務，積極推動公私夥伴關係(Public Private Partnership, 簡稱 PPP)活絡社會資源及凝聚共識，以符合特定公共事務專業需求及強化公民參與，形成政府與社會間網絡善治，已是當代國際趨勢。

廉潔誠信是當前政府施政的重點，也是公私夥伴關係的基礎，協助合作夥伴確認企業社會責任，並引導企業協同政府部門落實廉能治理及公共政策執行，提供優質公共政策執行及即時回饋民情，是當前國家重要施政政策與目標。

## 貳、聯合國反貪腐公約-有關公私治理內涵

### 一、貪污認定範圍的擴大

(一)傳統認定的貪污是指「公職人員為了好處，背叛其職務」；現在認定則為「濫用受委託之權力謀取私利」，不只侷限在指涉政府官員濫用職權而已，它還涵蓋了任何人濫用職權，以獲取不當利益的行為。

(二)實務上適用法條：

1. 刑法第 121、122 條、貪污治罪條例第 4、5 條，均有處罰行賄及收賄者。
2. 刑法第 10 條所稱之公務員，指下列人員：
  - (1) 身分公務員。
  - (2) 授權公務員。如依政府採購法規定之各公立學校、公營事業之承辦、監辦之採購人員。
  - (3) 委託公務員。

### 二、企業誠信與貪污有何關連

近年來，混油、毒澱粉、過期原料、天然麵包廣告不實添加香精及火鍋店湯頭誇大不實等事件，嚴重影響國民的健康；同時，有關力霸掏空案、博達掏空案、金尚昌掏空案及鴻海集團高階主管索賄案等，近十年來國內重大企業掏空、貪污案件，其中以力霸掏空案為例，就掏空731餘億元資金，可見企業詐欺、非法掏空、內線交易等企業貪污弊案對社會之危害，乃至對國家經濟造成的衝擊，甚至比傳統貪污更為嚴重，因此，企業社會責任的重要性不言可喻，我們也應該要求企業擔負更多的社會責任。

因此，我國未來廉政工作的推動，不僅僅侷限於公部門，在促進廉能的過程中，公部門的貪瀆收賄仍需持續打擊，而私部門的公司治理弊端與企業行賄亦有賴公私部門

雙方攜手合作，讓企業及私部門建立反貪夥伴關係，並協助企業建立倫理規範，強化公司治理，使廉潔價值深植企業文化之中，才能獲得民眾的信賴，促進社會的健全發展，提升國家整體競爭力。

### 三、公私部門辦理採購應注意事項

#### (一)公部門：

##### 1. 建立資訊公開透明：

事先確定採購條件，包括甄選與決標標準及投標規則，並予以公布；公開發送採購程序及契約之資料，包括招標文件與決標相關資料，使潛在投標人有充分時間準備和提交投標書。

##### 2. 謹守保密規定：

採購人員在決標前對底價、評選委員等資訊，須遵守保密義務。

##### 3. 遵行相關規範：

採購人員之行為及資格受有「採購人員倫理準則」、「採購專業人員資格考試訓練發證及管理辦法」、「公務員服務法」、「公務人員廉政倫理規範」之規範。

##### 4. 落實申訴制度：

建立有效的申訴制度，投標廠商對於採購條件(含規格、開標現場、審查結果等)、履約過程未符合政府採購法規定，均可提出異議、申訴，並提出司法救濟。

#### (二)私部門：

##### 1. 投標須知及契約規範詳細閱讀。

##### 2. 建立誠實之行為操守。

##### 3. 內部須建立良好管控機制，並確保企業帳冊和必要之財務報表，符合適當之程序。

##### 4. 遇有不法之情事，能立即向有關單位或司法法單位舉發。

## 參、相關案例宣導

### 一、洩漏應保密之廠商投標文件案

#### 【案情概述】

甲機關技正 A 具有公務員身分，依政府採購法第 34 條第 4 項規定，對於廠商投標文件，除供公務上使用或法令另有規定外，應保守秘密，竟利用其負責辦理工程類採購案件決標後執行業務之機會，將案外人乙工程顧問公司所投標採購案件時檢附服務建議書洩漏及交付予投標廠商負責人 B。技正 A 所為涉犯刑法第 132 條第 1 項之公務員交付關於中華民國國防以外應秘密之文書罪。案經法務部廉政署報請臺灣臺北地方法院檢察署檢察官偵查後聲請簡易判決處刑。

#### 【處理情形】

1. 公務員 A 所犯刑法第 132 條第 1 項之公務員交付關於中華民國國防以外應秘密之文書罪，判處有期徒刑 6 月。
2. 案經機關決議公務員技正 A 洩漏應保守秘密之廠商投標文件，違反採購人員倫理準則規定，核定申誡 2 次。

## 二、機關辦理採購於決標前公布底價案

### 【案情概述】

甲機關辦理財務類採購案件，開標前指派甲機關副首長 A 擔任開標主持人，決標原則係採合格最低標低於底價決標，底價經核定為新臺幣（下同）572 萬元。

副首長 A 於機關開標室辦理採購案件之開標作業，僅有投標廠商乙公司 1 家參與，副首長 A 於開標拆閱乙公司投標文件後，知悉乙公司投標標價為 578 萬元，高於上開核定底價，應依政府採購法規定辦理減價程序，且應注意依政府採購法第 34 條第 3 項規定，底價應於開標後至決標前予以保密，而依當時情形，並無不能注意情事，竟疏未注意，當場宣布乙公司得標，嗣發覺乙公司投標價格高於底價，遂請乙公司人員減價後，以其底價承攬採購案，後自覺程序有誤，並向甲機關政風單位自承程序疏失，並經向上陳報，始悉上情。

### 【處理情形】

1. 副首長 A 公務員因刑法第 132 條第 2 項過失洩漏關於中華民國國防以外應秘密之文書，判處有期徒刑 2 月，緩刑 2 年。
2. 案經機關決議副首長 A 擔任採購案件開標主持人，於決標前公布底價，違反採購人員倫理準則規定，核定申誡 2 次。

### 三、行賄行不通

#### 【案情概述】

游正直工程員是今年剛分發到親民市政府建築管理工程處之公務新鮮人，負責建照發放，他的父母希望他能有著正直的個性，所以取了「正直」這個名字，也因為如此，游正直有著滿腔的抱負與熱誠，期望能在公務體系中為國家奉獻己力、為民眾服務。

某天，他一如往常的審核承辦的案件，突然發現有一疊遞件申請的文件，附著一個有點厚度的信封，重量拿起來沉甸甸的，游正直一打開赫然發現裡面竟有現金 5 萬元，還有一張紙條上頭寫著：「長官一點小意思，行個方便」。他想到政風室曾舉辦廉政宣導，知道「公務員廉政倫理規範」及「貪污治罪條例」的規定，心裡一驚，這不是行賄嗎？游正直嚇得趕快將現金及紙條交到政風室，請政風同仁處理。

原來，這是某建築業者為了加速申請建照的速度，而所為的行賄現金，游正直內心想著，就算沒有這 5 萬塊，仍會秉持著專業知識以及國家賦予的職權來行使職務，為何民眾還是抱持著國家公務員可以買通的想法呢？若自己起了貪念，收下現金，將會犯下不可挽回的錯誤，一開始投身公務的初衷，將蕩然無存。所幸所有的卷證及廠商行賄的證據資料，都已全部交給政風室處理，游正直所為不枉當初父母期望。

#### 【案件研析】

##### 一、爭點：

「紅包文化」等陋習現象層出不窮，收錢的公務員將構

成賄賂罪，送錢的廠商有刑責嗎？

## 二、解析：

- (一)在本案例中，建築業者為了加速取得建照的速度，向承辦之公務員，隨申請案交付 5 萬元之行賄現金，望承辦公務員能行個方便加速審核建照之申請。依據「聯合國反貪腐公約」第 15 條強調賄賂國家公職人員之行為，有關各締約國均應採取必要之立法和其他措施，將故意觸犯下列行為者定為刑事犯罪：向公職人員直接或間接行求、期約或交付不正當利益於其本人、其他人員或實體，以使該公職人員於執行公務時作為或不作為等。本件建築業者之行賄行為，將構成刑事犯罪。
- (二)在 100 年 6 月 7 日「貪污治罪條例」修正以前，公職人員收紅包後，須有具體違背職務行為，行賄者才有罪；除了企業主「買心安」，諸如警察辦案、官員核發建照，若民眾送紅包，只是請其加把勁、趕快辦，而非違法放水，公務員雖「收錢有事」，唯民眾卻「送錢沒事」。本案例中，若游正直工程員關於職務上行為而收受此 5 萬元現金，將構成《貪污治罪條例》第 5 條第 3 款：「有下列行為之一者，處七年以上有期徒刑，得併科新臺幣六千萬元以下罰金：三、對於職務上之行為，要求、期約或收受賄賂或其他不正利益者」之受賄罪；然依修正前之「貪污治罪條例」，建築業者的行賄行為，卻不構成任何的犯罪，出現涉案公務人員因收賄違犯《貪污治罪條例》科以重刑，送錢的人卻沒事之不公平現象，因而助長貪污的發生。
- (三)因此，為革新政治風氣，確保政府公務之適當性與公正



運作，以建立國民及國際社會對政府之信賴，提高行政效率，顯有必要處罰對公務員職務上行為之行賄行為，以杜絕紅包文化。法務部於 97 年 10 月間委託辦理 97 年「臺灣地區公務員犯貪瀆罪定罪率之問卷調查」，結果多數受訪檢察官、法官及律師認為我國有增訂「不違背職務行賄罪」之必要；另於 97 年 12 月 17 日舉辦公聽會，多數與會人士亦認為有立法規範此類行為之必要。爰參酌《聯合國反貪腐公約》第 15 條第 a 款規定及德國、日本、香港防止賄賂條例等立法例，立法院於 100 年 6 月 7 日修法《貪污治罪條例》第 11 條增列第 2 項關於「不違背職務行賄罪」規定：「對於第二條人員，關於不違背職務之行為，行求、期約或交付賄賂或其他不正利益者，處三年以下有期徒刑、拘役或科或併科新臺幣五十萬元以下罰金。」讓廠商及民眾知道「不必送」、「不能送」，公務員也「不能貪」、「不會貪」，有效消除紅包文化。

### 三、結語：

清廉執政是政府對人民的承諾，公務部門應該努力提升行政效率，並盡量讓行政程序透明簡便，公務員為民眾服務是本分，許多民眾為了求方便、快速通關或取得證照，「塞錢」、「送紅包」成了解決問題的捷徑，也造就了紅包文化的陋習，小從證照申辦、查驗，大到龍潭購地弊案、101 董事長人事案的決策，都是「收賄有罪、行賄沒事」，長期受到非議，因而修法新增「不違背職務行為行賄罪」法條，來遏止此種惡習。如果民眾在洽公時，認為公務員有刁難或態度不佳等疑似要民眾送紅包的行為，民眾可以向該公務機關或政風單位舉發。如果大家都不給紅包，公務員也不敢再刁難或藉故拖延

的行為，這樣才能導正「辦事要比誰紅包大」的錯誤觀念和作法。

#### 四、公家是門好生意？

##### 【案情概述】

小蓋為水果電腦跨國企業製造商負責人，某日得知我國各機關將全面進行電腦汰舊換新採購，即希望能透過得標這次採購，做為該公司產品進軍亞太地區的跳板。

但小蓋回想起幾年前，某日表弟小賈突然來電表示，其任職之 A 國政府將編列一筆預算辦理該國各行政機關電腦產品採購。小賈正巧為該採購案之承辦人，如果小蓋想投標的話，他能幫忙爭取，不過為了「好辦事」，需要採購預算金額之 15% 來打通各環節。

當時小蓋公司剛成立不久，為積極拓展市場，而答應小賈要求，小賈於是在採購過程中賄賂長官和相關人員，使小蓋順利取得採購案。沒想到事後 A 國政府竟在小蓋欲交付電腦之際，突然以該項預算另有他用為由，逕自解除契約。

小蓋原想向 A 國政府提告要求損害賠償，沒想到小賈卻告訴他：「表哥，如果把事情鬧大，到時被查出來有行賄官員，你也不能置身事外，損失的就不只是錢，搞不好還會有刑責，大家都會吃不完兜著走，你以後也不要想做公家生意了」，小蓋心中不平也無可奈何，因不敢向 A 國政府索賠，導致公司損失慘重差點倒閉。

為怕歷史重演，小蓋遂要求在臺灣的子公司經理小庫，瞭解我國政府採購之相關作業及預算編列與審查流程等財政管理過程，藉以評估參與我國政府採購之可行性。小庫接到指示後，私下打電話給其熟識的我國政府官員小蓮，希

望小蓮告知該項電腦汰舊換新採購案之細節及「撇步」。小蓮告訴小庫：「我國政府採購案必須依政府採購法相關規定辦理，且預算編列經立法院審議通過後，預算案內容及相關執行、決算情形也會在機關網站公開，讓外界查閱。如果對採購案內容有疑問，你還是依照政府採購法相關規定向採購案承辦單位洽詢，認真準備投標文件比較實在啦！」小庫聽完立即向小蓋回報，建議他依相關規定參與投標。

### 【案件研析】

#### 一、爭點：

- (一)我國政府採購作業流程是否公正、公開？採購人員如有要求賄賂或應迴避，是否受有規範？
- (二)我國預算編列有無審查機制？事後有無查核方式？

#### 二、解析：

有關政府採購和政府財政管理，「聯合國反貪腐公約」於第 9 條明文要求各締約國均應依其國家法律制度之基本原則採取必要之步驟，建立對預防貪腐特別有效且以透明度、競爭及依客觀標準決定為基礎之適當採購制度，及促進政府財政管理之透明度和課責制。我國目前落實情形分述如次：

#### (一)政府採購部分：

- 1.我國「政府採購法」係為使政府採購過程公平、公開，參酌世界貿易組織(WTO)《政府採購協定》(GPA)之規範及精神所制定，具有公開、公平、透明、競爭、有效率、分層負責且兼具興利防弊之立法特性，該法於 87 年制定，由總統公布施行，且該法第 1 條即開宗明義規定，「為建立政府採購制度，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，爰制定本法。」

2. 有關我國政府採購相關程序(招標、開標、決標、驗收)均詳盡規範於「政府採購法」中，另採購金額為公告金額十分之一以上之採購，相關招(決)標資訊亦於公共工程委員會網站揭露，任何人均得上行政院公共工程委員會網站查詢，務求我國之政府採購能以公開、透明，能依客觀標準決定為基礎之方式進行；又「政府採購法」第 6 章亦規定異議申訴制度，提供符合 GPA 規範之法律救濟管道，以保障相關人員權益。
3. 另依「政府採購法」第 108 條、第 109 條規定，採購稽核小組、審計機關，可依權責對機關之採購進行查察，如發現有不合法令規定情形，依其情狀，依「公務員服務法」、「公務員懲戒法」、「公務人員考績法」及相關規定處置；觸犯刑事法令者，應移送司法機關處理，以阻絕不法情事發生。
4. 我國針對採購人員辦理政府採購應有之態度及與廠商間之關係，特訂定「採購人員倫理準則」，使採購人員能有所依循。若採購人員涉有不法，將有受到刑事訴追及追究行政責任之虞。

(二) 財政預決算部分：

1. 按「預算法」第 1 條規定：「中華民國中央政府預算之籌劃、編造、審議、成立及執行，依本法之規定」。我國中央政府之預算自籌劃至執行止，均需依預算法規定辦理，並受立法院之監督；另有關地方政府

之預算案則係依「地方制度法」規定辦理，受議會監督。

2. 依據「政府資訊公開法」第 7 條及「會計法」第 82 條規定，政府決算書及會計報告等，應主動公開。行政院主計總處除依上開規定將預算執行及決算等資訊，定期公布於該總處網站外，各機關亦應依上開規定於外部網站定期公布收入和支出情況，以利外界查閱。對於定期報告之編送及期限等，諸如「憲法」、「會計法」、「決算法」、「中央政府總決算編製要點」、「中央政府總預算半年結算編製要點」等相關法令及行政規則皆訂有詳細規範，進而增加政府財務資訊之透明度。
3. 此外，我國檔案管理局也針對主計類檔案特別訂定保存年限，藉以維持與政府開支和財政收入有關之帳紀錄、財務報表或其他文件完整無缺，完備財政管理。

### 三、結語：

行政院業於 99 年底成立跨部會之「行政院內部控制推動及督導小組」，訂頒《強化內部控制實施方案》，並據以訂定內部控制制度設計、自行評估及內部稽核等規定及相關範例；此外更要求機關建立內部控制制度「自行評估」及「內部稽核」2 道監督防線，針對內部控制缺失即時採行改善措施，並持續追蹤複查其改善情形。目前行政院主計總處設有內部控制專區，不但已針對採購、主計業務等訂有相關規範，還提供各項實際案例供參考。