

政府採購圍（陪）標模式之稽察

高宜婕 · 郭威良 · 詹孟晃

（審計部地方審計處室薦任稽察員、審計部覆審室薦任稽察兼科長、審計部地方審計處室薦任稽察）

據報載部分鄉鎮市近年來屢有發生採購弊案之情事，經審計機關研析轄審鄉鎮市之採購招決標資訊，發現有集中特定廠商得標、決標標比偏高等現象；鑑於以往採購資訊研析對象係以得標廠商為主，但分析結果往往無法找到問題突破點，爰改採以未得標廠商為研析對象，進而研析出 2 種圍（陪）標模式。

壹、前言

據平面媒體 106 年 8 月刊載報導略以，○○縣三分之一鄉鎮市長涉弊案、賄選官司等。經審計機關研析樣態，涉弊類型以鄉鎮市長在職期間向廠商收取回扣為主，又據報載情節研判，鄉鎮市發生採購弊案機率較高。為瞭解弊案發生之問題所在，經持續蒐集鄉鎮市採購案之招決標資訊，利用歸納演繹等科學方法，洞察出圍標手法，並研提具體審核意見，遏止採購弊案，展現審計價值。

貳、第一種圍（陪）標模式

一、運用採購資訊研析高風險採購機關

為瞭解轄審各鄉鎮市及學校等機關有無潛藏高風險採購案件，經運用審計部政府採購資訊查詢系統，以「集中由特定廠商得標比率高於 20%」（表 1）、「特定 3 家廠商組合參與投標」、「3 家廠商投標即有 2 家不合格之競標假象」等態樣進行資訊研析，研析結果部分鄉鎮市及學校特定廠商得標件數比率合計達該機關學校年

表 1 集中由特定廠商且得標比率高於 20%情形

招標機關	年度	年度採購件數	得標廠商公司	得標件數	得標比率(%)	合計比率(%)
A	104	73	a	17	23.29	65.75
			b	16	21.92	
			c	15	20.55	
	105	45	a	10	22.22	42.22
			c	9	20.00	
	106	34	c	13	38.24	67.65
			a	10	29.41	
B	104	61	d	16	26.23	26.23
	105	50	d	14	28.00	28.00
	106	36	e	11	30.56	77.78
			d	9	25.00	
			f	8	22.22	
C	104	84	甲	15	17.86	38.10
			乙	10	11.90	
			丙	7	8.33	
	105	75	甲	10	13.33	33.33
			丙	9	12.00	
			乙	6	8.00	
	106	74	甲	10	13.51	32.43
			丙	8	10.81	
			丁	6	8.11	

資料來源：整理自審計部政府採購資訊查詢系統。

度採購案件數之七成，且有特定 3 家廠商組合參與該機關採購案件投標次數達十餘次等異常情事，爰依上開研析結果，擇選 5 個機關辦理就地抽查。

二、就地抽查過程與結果分析

經就地抽查 C 機關相關採購文件，發現部分採購案件確有決標標比偏高，且未得標廠商報價亦接近底價或高於底價等異

常情事，顯示投標廠商確有不為競價之行為，惟各該案件皆採用公開招標最低標決標，廠商如何不為競價？嗣經與機關人員深入詢問，知悉檢調廉政單位已曾至該機關搜索，並收押 2 家涉案廠商，經後續研析該 2 家涉案廠商 104 至 106 年於 C 機關參與投標情形，發現該 2 家廠商於 C 機關分別投標多次，皆未得標，亦不願稍降投標金額以換取得標機會，又經分析該 2 家

廠商於其他機關投標情形，發現亦有頻繁投標卻鮮少得標之情事。爰依此異常現象推論該 2 家廠商疑似專司陪標。綜整 C 機關投標廠商之圍（陪）標態樣如次：

（一）工程集中特定廠商得標，決標標比偏高，招標機關疑洩漏底價，且投標廠商間疑同屬圍標集團，彼此不為價格競爭及阻礙外來廠商競標。

1. 集中特定廠商得標且決標標比偏高，疑洩漏底價：經運用行政院公共工程委員會（下稱工程會）政府電子採購網蒐整 C 機關工程採購辦理情形，104 年度 84 件，105 年度 75 件，106 年度 74 件，各年度得標件數前 3 名之廠商包括甲公司、乙公司、丙公司及丁公司等，當年度得標比率合計值逾 30%，有集中特定廠商得標情形（表 1），且各該公司平均決標標比分別為甲公司 97.68%、乙公司 96.97%、丙公司 97.69%、丁公司 97.95%，決標標比均有偏高情形，且依部分工程案件開標紀錄及廠商簽到表紀錄所載資訊，發現最低標廠商之報價

均能直接低於底價而得標，開標時投標廠商多未全數到場，其中部分得標廠商亦有未到場情形，顯示得標廠商對於自身報價頗有把握，不須到場進行減價程序，不必到場即能低於底價得標，且極接近底價，抽查案件之平均決標標比高達 97.91%，C 機關疑洩漏底價予該等得標廠商知悉。

2. 各投標廠商報價相近，不為價格競爭，且部分廠商頻繁投標卻甚少得標：部分投標廠商彼此報價相近，差異約為 1.11~5.31 個百分點，似彼此協議投標價格，營造競爭假象，實則不為價格競爭，除前述甲公司、乙公司、丙公司及丁公司等常得標之公司，餘有多家特定廠商交互組合參與投標及得標，該等廠商得標件數達整體工程採購案件之 70.80%，疑同屬圍標集團，該等廠商投標時，另有戊公司及己公司 2 家廠商頻繁伴隨投標，惟戊公司投標 27 次，僅得標 1 次，己公司投標 48 次，未曾得標（表 2），該 2 家廠商若有意願得標，僅需降低報

表 2 戊、己公司於 C 機關投標及得標情形

廠商公司名稱	投標次數	得標次數	未得標件數
戊	27	1	26
己	48	0	48

資料來源：整理自審計部政府採購資訊查詢系統。

價爭取得標機會，卻僅參與投標而未調整報價力求得標，顯無競標意圖，疑有圍標、陪標情形。

3. 外來廠商僅參與投標 1 次，疑遭阻礙未再投標：經彙整部分曾流標之工程採購招、決標情形，發現如有以往未曾參與該公所採購案競標之外來廠商前來投標，此時上開疑為特定組合之圍標廠商成員即未參與投標，形成未達法定家數而流標，第 2 次招標時，第 1 次參與投標之外來廠商未再投標，僅由圍標集團成員投標並得標，顯示第 1 次招標如有非圍標集團成員投標，各該成員即不參與投標造成流標，後續疑有其他手段或力量介入，使外來廠商不再參與第 2 次投標，即由圍標集團成員得標；另 C 機關疑洩漏領標廠商家數資訊，使圍標集團成員知悉投標家數，刻意不與外來廠商參加第 1 次招標投標，達成流標進而於第 2 次招標得標之目的。

（二）投標廠商間存有異常關聯，並刻意造成不合格標，彼此押標金票據流水號相近，且現場投標遞件時間相近，疑有圍（陪）標情形。

1. 刻意造成不合格標：部分案件投標廠商未填寫總標價，或未檢附營造業承攬手冊、信用查詢同意書、補充說明書等基本資料，或漏未於投標文件蓋公司

章，致不符招標文件之規定而遭判定不合格，甚有部分因此僅餘 1 家合格廠商並得標，該等漏未檢附常見投標文件基本資料，疑有刻意造成不合格標之陪標情形。

2. 押標金由同一金融機構開具且流水號相近：依據部分案件登載之押標金票據號碼之流水號發現，該投標廠商均於同 1 家郵局申辦郵局匯票，雖未連號，惟流水號碼 11 碼中，僅末 3 碼有些許差異，流水號相近，顯示各該廠商係於同一郵局購買郵局匯票，並疑刻意避免連號情形，涉有圍（陪）標之異常情事。
3. 投標廠商現場投標遞件時間相近：部分案件截止投標前，各投標廠商始陸續至公所完成遞件投標，間隔時間多為 3 至 5 分鐘，甚至有同時遞件情形，疑為滿足第 1 次招標需 3 家投標廠商之限制，而彼此協議於截標前陸續投標。

（三）綜上，依據採購資訊研析觀察到的異常現象，並依此蒐集圍（陪）標證據，進而勾勒出第一種圍（陪）標模式：首先由廠商向公所探查標案購買標單和投標廠商家數，最後再以恐嚇和在投標截止日以黑道雇標阻撓外來廠商投標等方式，讓外來廠商知難而退，久而久之，圍（陪）標廠商就可控制招決標結

果，此種模式將其稱為「純圍標」模式，此種模式較常發生在 100 到 300 萬元間之工程。又經使用相同圍（陪）標模式至其他機關驗證，均發現疑有圍（陪）標異常情形，爰移送檢調廉政單位偵辦，嗣經由法院判決文驗證查核結果，其明列之圍標廠商皆與本案查核期間懷疑之廠商相同，且判決文亦載述戊、己等廠商在機關以圍（陪）標方式，協議由特定廠商得標，得標後分取 10~15% 圍標費用，投標期間脅迫鄉公所收發人員，探詢其他廠商投標情形，並在外攔阻、勸退其他投標廠商，確保由特定廠商得標，係以詐術誤導開標結果。顯示本案查核方法尚能發現圍（陪）標徵兆。

參、第二種圍（陪）標模式

一、運用起訴書研析高風險採購機關

查核 D 機關辦理「○○鄉○○路市區道路景觀營造第二期與○○路通勤自行車道改善計畫」等 4 件工程採購招決標情形，發現上開 4 件工程之工項單價有偏離市場行情等異常情形，經移送檢調廉政單位偵辦，嗣經地方檢察署起訴，經研析起訴書

內容，發現 D 機關時任鄉長確實有接受庚公司賄賂，爰利用工程會政府電子採購網及公共工程標案管理系統查詢庚公司近年參與政府採購之得標情形，發現其曾得標 E 機關之 2 件工程案，且前開戊公司（圍標集團）亦有參與投標，爰列為高風險採購案件，並派員辦理就地抽查作業。

二、就地抽查過程與結果分析

經就地抽查 E 機關辦理上開 2 件工程案，從其招標文件發現當初申請補助計畫書疑似由某工程顧問公司代為撰擬，經詢問受查機關人員表示該計畫書確實由該工程顧問公司無償代筆，且係由 E 機關時任秘書將計畫書交由承辦人員辦理申請補助事宜。中央補助機關同意補助後，E 機關承辦人員認為該案件工程項目單純，於簽辦文件上建議委託設計監造案採公開招標最低標方式辦理即可，惟時任鄉長最後卻批示採用公開評選方式（限制性招標準用最有利標）辦理，涉有異常。經就其中一案（○○國小通學步道改善工程）委託設計監造案之評選過程、工程預算書及工程投標文件進行研析，結果摘述如次：

（一）評選過程不公正：本案評分結果最低分與最高分差異達 19 分，不同委員之評審結果顯有重大差異，惟召集人未依規定辦理複評，逕予評定

表 3 部分工項預算單價偏離市場行情之情形

工項名稱	單位	預算單價	公共工程價格資料庫（第 51 期 104 年 3 月）或縣政府單價	差異比率
植栽客土，砂質壤土	m ³	550	261	110.73
結構用混凝土，210kgf/cm ²	m ³	2,500	1,715	45.77
結構用混凝土，140kgf/cm ²	m ³	2,100	1,540	36.36
LED 67W 路燈	盞	11,000	5,614	95.94
高壓磚 - 長方型 39*(24、15)*6CM	m ²	1,165	520	124.04
高壓混凝土組合磚 30*30*6/12.5*12.5*6CM	m ²	760	420~540	40.74~80.95

資料來源：整理自受查機關提供資料及工程會網頁。

最有利標，且外聘委員評分均未達合格標準，疑由內聘委員刻意護航特定公司，評予較高分數，使其平均分數符合標準得以順利得標，獨厚特定廠商，未公正辦理採購。

（二）部分工項預算單價偏離市場行情：經與工程會價格資料庫及其他機關工程預算書比對，發現本案部分工項預算單價與市價差異達 36.36%~124.04%（表 3），疑藉由膨脹非施作要項之預算單價，提高工程經費，且決標金額占預算金額比率達 95.01%，衍生超額利潤，涉有異常。

（三）工程案投標廠商間疑有異常關聯且疑知悉底價標比偏高：本案投標文件中，得標之庚公司與未得標之辛公司之押標金票據號碼相近，經開標主持人查詢並宣布無關聯等情，惟開標時僅庚公司到場，其餘投標廠商均未到場參加開標作業，且庚公司及辛公司疑同時投遞投標文件，投標文件檢附之光碟片外觀相同，另未得標廠商與得標廠商之報價標比僅差異 1.86~3.26 個百分點，似彼此協議投標價格，製造競爭假象。

（四）綜上，依據地方檢察署起訴書中載

圖 高風險採購「一條龍」圖標模式



資料來源：作者自行繪製。

述的犯案手法，並依此蒐集團（陪）標證據，進而勾勒出第二種圍（陪）標模式：由捐客無償撰寫計畫書協助機關取得中央補助，俟計畫核定後透過鄉長協助（內部評選委員）取得設計監造案，並利用設計職權浮編單價，再透過圍標集團協助以圍標方式取得工程，再交付謝金予鄉長和圍標集團。此種犯案模式稱為「一條龍」模式（圖）。綜整其特點為捐客幫忙撰寫申請計畫書，並於計畫書中浮編概算，俟機關辦理委外設計監造勞務採購招標時，又以申請書內容撰寫服務建議書，導致二者文件內容相近，又工項單價利潤高，理應吸引許多廠商競爭，

但招標結果卻沒有多家廠商參與投標，而且鮮少有在地廠商投標，大部分投標、得標廠商皆為外來廠商。

肆、審計成果

案經法院判決多家廠商因圍標犯政府採購法妨害投標罪，其中涉案之廠商名單與審計機關提供名單近乎相同，證實所洞察出之圍標模式和廠商名單皆符合事實；又法務部廉政署參考所提供一條龍圍標模式和廠商名單後，已移由地方檢察署起訴E機關首長及相關廠商，經報告監察院後，監察院業於111年9月彈劾相關人員。

伍、結語

查核高風險採購案件，除事前資訊研

析外，於就地抽查時應著重證據蒐集之整體性，運用工程全生命週期之概念，檢視計畫階段、設計階段、工程發包階段至工程履約階段所發生之異常現象，並以整體觀點探討異常現象所發生之原因；另移送檢調及廉政單位參辦案件，可先行舉例類似案件判決文內容讓其了解圍標模式，再來撰寫主要內容，除可讓檢調廉政單位參考其他案例外，亦可增加其認同；此外金流證據係貪瀆案件成案的重要關鍵，爰檢調及廉政單位對其非常重視，惟審計機關

多為事後稽察，雖然查核過程中發現疑似違法異常現象，惟不法廠商與公務員間不法金流交付過程早已完成，此時審計機關移送檢調廉政等單位，難以透過監聽、跟監等方式蒐集不法金流證據，爰常有成案率不高之問題，建議於查核已完成之案件若發現有圍標跡象時，整理出圍標模式與疑似不法廠商名單，再研析追蹤此等廠商目前投決標案件，以供檢調及廉政單位及時跟監、監聽，提高審計機關移送檢調及廉政單位之成案率。❖

