

經濟部國營事業員工貪瀆 與業務特性之研究

蔡潛菁*

要 目

壹、前 言	一、研究範圍與研究方法
貳、國營事業員工貪瀆犯罪 定位與類型	二、資料搜尋結果
一、刑法上公務員定義	三、判決分析與業務特性 關聯
二、國營事業員工構成貪 瀆犯罪之定位	四、與其他貪瀆犯罪比較
三、國營事業員工構成貪 瀆犯罪之類型	五、小 結
四、小 結	肆、結論與建議
參、國營事業員工之業務特 性：以司法實務判決為 中心	一、結 論
	二、建 議

DOI : 10.6460/CPCP.202008_(25).06

* 勞動部勞工保險局政風室專門委員，國立臺灣大學政治學系碩士。感謝兩位匿名審查人惠賜寶貴意見。

摘 要

國營事業掌握龐大的公共資源，並扮演龐大資源的分配者，所以國營事業發生不法弊端，常引起社會高度矚目。本研究透過文獻及第一審法院判決之67個個案，將統計期間內之經濟部國營事業貪瀆起訴案件，以分析、歸納等方式建立基礎，進而找出經濟部國營事業員工貪瀆與業務特性之關聯性，最後提出防制國營事業貪瀆弊案或不法違失之相關建議。

整體而言，國營事業貪瀆犯罪仍以採購案件類型為主，行為態樣主要為不違背職務收受賄賂罪和違背職務收受賄賂罪，並且發現下列結果：一、單位採購金額、員工人員多寡與不法弊端發生有正向影響。二、台水公司貪瀆犯罪者身分趨於人事組織結構的兩端。三、審判機關對於台水公司和台電公司的公共任務性認定有差異，影響判刑結果。本研究建議：一、審判機關應檢討國營事業公共事務性認定標準。二、國營事業機構各層首長應以身作則，樹立機關廉潔風尚。三、建立標準作業程序後，容許適度經營彈性。四、採購易滋弊端業務，應加強稽核監督。五、分眾實施廉政教育，以提升廉潔意識。

關鍵詞：國營事業、刑法公務員、貪瀆犯罪、業務特性、政府採購法、廉政

The Relationship between Employees' Corruption and Job Characteristics in the State-owned Enterprises of the Ministry of Economic Affairs

Chien-Ching Tsai*

Abstract

State-owned enterprises hold a great amount of public resources while playing the role to distribute such resources. Therefore whenever any illegal abuse occurred within a state-owned enterprise, such incident normally attracted extremely high attention from the society. This study is based on reviewing relevant research papers and analyzing 67 cases of court decisions of the first instance court during the research period indicated herein. By studying relevant researches and the corruption prosecution cases in the enterprises owned by the Ministry of Economy Affairs, the correlation between the employees' corruption and job characteristics is found. Relevant recommendations to prevent corruption and

* Senior Vice President, Civil Service Ethics Office, Bureau of Labor Insurance, Ministry of Labor; Degree of Master of Arts, Department of Political Science College of Social Sciences, National Taiwan University.

malfeasance in state-owned enterprises are provided in this study accordingly.

In a short conclusion, the crime of corruption and malfeasance in the state-owned enterprises still mainly occurred in the cases of public procurement. Two behavior patterns were found, including bribing with violation of duty and bribing with non-violation of duty. In addition, the study revealed the followings. First, the public procurement amount and the number of staff are highly correlated with the illegal abuses. Second, the corruption and malfeasance often occurs at top and bottom personnel levels within the organization structure in Taiwan Water Corporation. Third, the differences in the court's view on the nature of "public mission" of Taiwan Water Corporation and Taiwan Power Company affect the results of sentencing.

The following recommendations are given at this study: First, the courts should review the consistency of determining the public mission standards for state-owned enterprises. Second, the management teams of all levels of state-owned enterprises should lead as an example and establish an integrity culture in each enterprise. Third, it is necessary to establish standard operating procedures, and to allow moderate operational flexibility in those procedures. Fourth, audit supervision shall be enhanced for the government procurement cases. Fifth, trainings on integrity at different groups of audiences shall be increased to promote the awareness.

Keywords: State-owned Enterprise, Definition of Public Officer under the Criminal Code, Corruption and Malfeasance, Job Characteristics, Government Procurement Act, Integrity

壹、前言

國營事業往往是政府為了解決市場失靈、以合理的成本落實經濟和社會政策而成立，但是有眾多案例顯示，國營事業的效率不彰反而對納稅人造成負擔，甚至不能實現其當初設立目標，其中影響因素之一就是貪腐（Baum, Hackney, Medas & Sy, 2019）。國營事業內部的從業人員如因涉犯貪污、瀆職罪行，將導致國營事業經營效能不佳，連帶也嚴重影響國庫收益；我國的國營事業掌理油、電、自來水、金融、交通、菸酒、郵政等重大民生事業，提供人民對生活、交通、金融等穩定之需要，與民眾生活息息相關，對於促進我國經濟發展與便利人民生活影響至為深遠，如果國營事業常常受到潛伏的貪瀆風險和內部腐敗的拖累，長久以觀，難以期待一個治理失靈的國營事業會有良好的經營績效表現。

為了清楚瞭解國營事業貪瀆型態、國營事業員工貪瀆與業務特性二者關聯，希望藉由此研究，建立國營事業業務的貪腐輪廓，掌握員工較可能發生弊端業務類型，提供經營者在管理國營事業及強化企業誠信治理機制的參考，此為第一個研究動機。

第二個研究動機，是2005年刑法修正「公務員」定義後，大幅限縮刑法公務員適用範圍，刑法第10條對於「公務員」定義之修正理由，具體且明確排除公營事業之國家機關地位，並指出有處理採購業務之國營事業員工，才被認為具有授權公務員身分。所以一般的國營事

業員工多認為，他們不再具有刑法上公務員身分、也不再適用貪污治罪條例¹。

但是，依據研究者過去的實務經驗，曾經接觸台灣中油公司一件個案，該案中之涉案人是台灣中油公司所屬加油站的站長、副站長，職掌業務就是處理加油站之行政管理事務及加油業務，很顯然並非辦理採購業務之授權公務員，但法院卻仍以渠等二人因具備刑法上公務員身分，而適用貪污治罪條例以貪污罪判刑，當時這個案例就讓研究者想深入瞭解，除了很明確的「採購業務項目」屬於常態的貪瀆風險因素外，國營事業是否還有其他的業務類型是屬於較少發掘的廉政風險弊端。

貳、國營事業員工貪瀆犯罪定位與類型

一、刑法上公務員定義

我國刑法關於公務員之定義，自1934年制定以來，即規定「依法令從事於公務之人員」，但實務和學說對於所謂「依法令從事於公務之人員」意涵說明並不一致，尤其實務在某些個案認定上，其判斷標準並不清楚，大部分判決多以該等人員所服務組織是否為公務機關作為判斷之標準，卻不以是否行使公務主體之權力為論斷，亦即認定該主體所屬機關之公共屬性後，即認定該機關之員工均屬公務員，卻從未說明其所從事者是否

¹ 貪污治罪條例第2條規定，公務員犯本條例之罪者，依本條例處斷。

為公務？或有無法令依據？與法律條文規定之構成要件似有落差（侯寬仁，2006）。

當時，對於在國營事業服務之人員，多是以大法官釋字第8號解釋「政府股份在百分之五十以上，縱依公司法組織，亦係公營事業機構，其依法令從事於該公司職務之人員，自應認為刑法上所稱之公務員」，而將所有服務於政府股份超過50%之國營事業人員，均認定屬刑法上公務員。

2005年1月7日立法院三讀通過刑法部分條文修正草案，修正後刑法第10條第2項關於公務員定義之條文修正為「稱公務員者，謂下列人員：一、依法令服務於國家、地方自治團體所屬機關而具有法定職務權限，以及其他依法令從事於公共事務，而具有法定職務權限者。二、受國家、地方自治團體所屬機關依法委託，從事與委託機關權限有關之公共事務者。」

學者（甘添貴，2010；張麗卿，2012；謝榮堂，2010；謝煜偉，2015）及實務對於修正後之刑法公務員定義，多認為可分為以下三種類型²：一、依法令服務於國家或地方自治團體所屬機關而具有法定職務之「身分公務員」。二、其他依法令從事公共事務而具有法令職務權限者之「授權公務員」。三、受國家或地方自治團

² 學者吳耀宗（2006）、靳宗立（2010）對此有不同見解或分類。吳耀宗區分為組織意義的公務員、功能意義的公務員；靳宗立分為機關（組織）公務員、授權公務員、受託公務員。

體所屬機關依法委託，從事與委託機關權限有關之公共事務者之「受託公務員」。

二、國營事業員工構成貪瀆犯罪之定位

2005年修正的刑法公務員雖然排除國營事業之員工，但因修法理由又把國營事業依政府採購法之承辦、監辦採購等人員，列為屬依法令從事於公共事務而具有法定職務權限之授權公務員（如圖）。因此，國營事業員工因刑法之修正，由組織性公務員，轉換為功能性之授權、委託公務員，自此，在法律的認定上產生不少爭議。

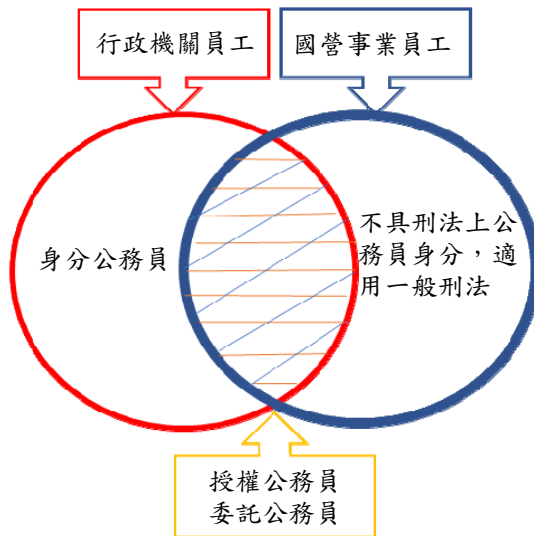


圖 2005年刑法修正後國營事業員工與行政機關員工身分區別

資料來源：本研究整理。

三、國營事業員工構成貪瀆犯罪之類型

(一)國營事業採購行為之公共事務性

謝煜偉（2015）指出公營事業機構員工依據政府採購法辦理採購事務者，原則上被認定為授權公務員之主要原因是政府採購行為具有公共事務性，並分析實務上的判決，歸納有以下論證：一、國營事業內部的採購行為涉及到國家經濟利益資源的運用與分配，有遵守依法行政原則與平等原則之必要（最高法院101年度台上字第5303號判決）。二、採購行為與公權力行使有絕對關聯，這些行為可以認定為執行公權力行為而帶有行政處分性格（最高法院102年度台上字第1448號判決）。

(二)國營事業採購業務以外之任務與公共性關聯

除了採購業務具公共事務性，而使國營事業員工具授權公務員身分之外，林雍昇（2009）提出另外的思考面向，即組織業務之公共性關聯：主要判斷標準為：1. 「組織的」：國家對該事業之支配權限，2. 「功能的」：該事業所經營的業務內容。

林雍昇（2009）認為並非所有公營事業機構所從事之活動皆係私經濟活動，尤其就涉及人民生存照顧基本條件的提供（水、電、汽油、瓦斯），因其主要目的並非著眼於獲取經濟利益，而係在維持並改善人民普遍生活條件，並使人民得以充分開展其於憲法基本權保障下之完整人格，因而，若該公營事業之營業事項係屬生存

照料之給付行政，則應視其內部從業人員為刑法上從事公共任務之公務員。

謝煜偉（2015）整理我國實務上亦有以行為人所屬服務機構之任務內容具有公共性，來認定屬授權公務員，例如臺灣高等法院100年度重上更(二)字第79號判決及最高法院99年度台上字第553號判決均認為台水公司設置目的具有公共事務性質、功能與義務，其設立在於發揮公共供水事務之功能，非單純以營利為目的，故台水公司所屬人員具授權公務員性質；並以此說明提供人民生存照顧之公營事業機構，如果其設立有達成國家任務重要性的目的，則國家任務重要性多高，公正執行需求就愈高，所屬服務人員仍有可能為刑法上授權公務員。

林雍昇（2009）再指出德國多數學說贊同國家的供給事業（指生存照顧的給付行政）在市場上具獨占或類似獨占地位時，屬公共行政範圍。由國家所經營生產事業，如係與其他私人公平參與市場競爭的生存照顧事業，就不包含於公共行政任務的範圍。換言之，公營事業從業人員是否為刑法上公務員，有兩項標準判斷：一、國家對該事業之支配權限，是否具備實質上之優越且完全的程度。二、該事業所經營的業務內容，是否屬人民生存照顧之必要的給付行政範圍。

四、小 結

國營事業辦理採購業務，而具授權公務員身分迥無疑義；但對於國營事業任務是否因具市場獨占優勢，而

員工得否為授權公務員之認定，實務上目前紛歧見解不一，有的認為基於法律制度設計目的及理論觀之，國營事業機構所從事之事務，原則上非基於國家公權力之作用，故非屬行使國家統治權之公務機關，其所屬人員，自非依法令服務於國家、地方自治團體所屬機關之身分公務員（臺灣高等法院臺南分院95年度重上更(二)字第521號判決參照）；但有的又認為國營事業以設立目的來看，不應限制於辦理採購業務之員工始屬授權公務員（最高法院97年台上第6309號判決參照）。

如同本研究前言所述，為了釐清國營事業的貪瀆弊案是否均屬採購業務類型？實務針對國營事業公共任務性的看法？以下將就判決分析，做深入論述。

參、國營事業員工之業務特性：以司法實務判決為中心

一、研究範圍與研究方法

本次研究範圍聚焦於經濟部四家所屬國營事業，分別是台電公司、台灣中油公司、台水公司、台糖公司，這四家公司雖然皆隸屬經濟部管轄，但主要任務、資本額、員工數等均不相同，可能連帶也會影響到其貪瀆不法犯罪統計結果之差異性。（如表1）

表1 經濟部所屬國營事業簡介

事業名稱	主要任務	資本額 (億元)	股東區分 (%)	員工數 ³
台電公司	供應質優便捷之電力，積極開發電源。	3,300.00	中央：94.04	26,816
			地方：0.10	
			其他政府機關：2.79	
			民股：3.07	
台灣中油公司	供應國內油氣，發展石化工業。	1,301.00	中央：100	15,704
台水公司	供應全臺公共給水與工業用水；開發自來水源，建設供水設施。	1,255.00	中央：82.82	5,685
			地方：17.18	
台糖公司	糖業生產，發展養豬、園藝作物、食品加工、土地開發與育樂事業。	563.67	中央：96.06	3,473
			其他政府機關：0.45	
			民股：3.49	

資料來源：經濟部國營事業委員會、經濟部統計處。

本研究採質化研究，主要的研究方法是文獻探討法（literature review method），主要可分為二部分：

（一）蒐集第一審法院判決，就判決內容分析所涉犯法條、類型、裁判時間、業務特性、人員類別以分類、比較及整合。

（二）搜集國內外與貪瀆、廉政治理及政府採購相關之專書、期刊、研究報告、法令規定、網站資料等第一

³ 員工數為統計至2018年之總人數，經濟部統計處網站https://www.moea.gov.tw/Mns/dos/content/ContentLink.aspx?menu_id=9124（最後瀏覽日：2019年7月6日）。

手及次級資料進行分析。

二、資料搜尋結果

本研究以2006年7月1日至2018年12月31日經濟部國營事業員工之貪瀆起訴並經地方法院判決個案，作為研究基礎，並以「被告及犯罪事實」之判決計算案件數⁴，搜尋結果以「公司」區分，案件數統計如下（如表2）：

表2 貪瀆起訴案件結果整理（2006/7/1~2018/12/31）

	貪污治罪條例有罪判決	刑法有罪判決 ⁵	無罪或免訴	總計
台電公司	12	3	13	28
台灣中油公司	5	4	5	14
台水公司	14	1	6	21
台糖公司	0	1	3	4
	31	9	27	67

資料來源：本研究整理。

三、判決分析與業務特性關聯

（一）台電公司

統計期間共計起訴28案，先就所有起訴案件之所屬涉案單位以表分析（如表3），再就業務特性分析說明。

⁴ 本研究的案件數係以「被告及犯罪事實」為依據，而非以裁判字號為準據。實務上，一裁判字號不限於一個被告及一件犯罪事實，故有同一案號但多件判決之情形。

⁵ 貪瀆起訴案件，但一審裁判結果係依刑法判決有罪，而非依貪污治罪條例判刑。

表3 台電公司貪瀆起訴案件涉案單位所屬事業部（系統）⁶

所屬事業部（系統）	貪瀆有罪	刑法有罪	無罪或免訴	總計
配售電事業部	2	2	5	9
輸供電事業部	6	1	1	8
核能發電事業部	0	0	2	2
水火力發電事業部	2	0	1	3
綜合研究所	1	0	1	2
營建工程系統	1	0	1	2
財會資源系統	0	0	1	1
策略行政系統	0	0	1	1
	12	3	13	28

資料來源：本研究整理。

1. 判決分析

台電公司被以貪瀆罪起訴之案件共計28件，第一審有罪判決共計15案，有罪比例為53.57%；以貪污治罪條例判刑之案件均為採購類型，又以工程採購案件最多，比例為66.67%。（如表4）

⁶ 台灣電力股份有限公司自2016年1月1日，正式改制為配售電、水火力發電、核能發電、輸供電四個事業部及營建工程、財會資源、策略行政三個系統。台電公司網站，<https://www.taipower.com.tw/TC/page.aspx?mid=186>（最後瀏覽日：2019年5月26日）。

表4 台電公司貪瀆起訴案件一審判決有罪之案件整理

編號	裁判字號	涉案單位 (所屬事業部)	涉案人員 層級	貪污治罪條例或刑法判決法條	採購階段	採購類型	判決人數
1	95, 訴,1491	輸變電工程處 (輸供電事業部)	基層主管	貪污 5(1)③	決標	財物採購	1
2	93, 訴,1743	臺北供電區營運處 (輸供電事業部)	承辦人員	貪污 4(1)③	招標 決標	財物採購	1
3	96, 訴,298	大甲溪發電廠 (水火力發電事業部)	承辦人員	貪污 5(1)③	履約管理	工程採購	1
4	96, 訴,65	輸配電工程處 (輸供電事業部)	高階主管	貪污 4(1)⑤	決標	工程採購	1
5	96, 訴,105	基隆區營業處 (配售電事業部)	承辦人員 基層主管 高階主管	貪污 4(1)③	招標、決標、履約管理、 驗收	工程採購	3
6	99, 金重 訴,13	核能火力發電工程處龍門施工處 (營建工程系統)	高階主管	貪污 5(1)③	履約管理	工程採購	1
7	96, 訴,1443	輸變電工程處北區施工處 (輸供電事業部)	高階主管	貪污 4(1)⑤	決標	工程採購	1
8	101, 訴更,2	臺中區營業處 (配售電事業部)	高階主管	貪污 5(1)③	履約管理	工程採購	1
9	102, 訴,1806	綜合研究所	承辦人員	貪污 4(1)⑤ 5(1)③	驗收	財物採購	2
10	103, 金 訴,17	臺北供電區營運處 (輸供電事業部)	承辦人員	貪污 4(1)③	招標、決標	工程採購	1

表4 (續)

編號	裁判字號	涉案單位 (所屬事業部)	涉案人員 層級	貪污治罪條例 或刑法判決法條	採購階段	採購類型	判決人數
11	103, 訴,525	臺北供電區 營運處(輸 電事業部)	承辦人員 基層主管 高階主管	貪污 5(1)② 5(1)③	招標、決 標、履約 管理、 驗收	工程採購 勞務採購 小額工程 採購	8
12	105, 訴,878	林口火力發 電廠(水火 力發電事業 部)	承辦人員	貪污 6(1)④	驗收	財物採購	1
13	88, 訴,542	屏東區營業 處(配售電 事業部)	承辦人員 基層主管	刑法 342(1)	履約管理 驗收	工程採購	2
14	95, 訴,1775	高雄區營業 處(配售電 事業部)	承辦人員	刑法 342(1)		非採購 ⁷ 類型	1
15	96, 訴,1443	臺電公司 副總經理 (輸供電事 業部)	高階主管	刑法 342(1)	決標	工程採購	1

資料來源：本研究整理。

2.業務特性關聯

依據附錄之統計表顯示，從2007年至2018年台電公司採購總金額、工程採購金額均為四家國營事業之冠，而且根據判決內容統計，貪瀆起訴案件中行為人犯罪不法時間大致落在1997年至2006年間，當時台電公司為配合政府推動建設臺灣成為科技島及加速全球化以發展臺

⁷ 涉案人為材料課調配股物料調度員，未經簽奉核准即擅自供料給廠商。

灣成為亞太營運中心，除各類經建開發計畫於進行中或完成後均需用電外，該等計畫衍生之生產活動及消費亦將帶動全國經濟發展及社會繁榮，而電力需求勢必隨之成長，所以政府核定「第六輸變電計畫」（下稱「六輸」），整個工程計畫經費高達新臺幣4,543億元之多，並在2001年7月1日至2009年間執行⁸，另外同期間尚包括核四計畫、大潭發電廠計畫、風力發電計畫等等。

另外，起訴案件最多的配售電事業部及輸供電事業部所管轄的區營業處及供電區營運處等，除配售電業務外，以工程業務為主，各轄區內工程採購案件眾多，雖該工程採購金額不若前揭國家重大計畫，但各筆工程採購金額平均為新臺幣數千萬至1億元左右，且工量龐大，實際累積採購金額不可小覷。

所以，統計結果的確反映台電過去為因應社會電力需求，提供優質電力，積極推動各項重大發電及輸變電建設計畫，工程採購金額比重偏高，本次15件有罪判決中，與六輸弊案直接關聯者即有3案，亦可證實陳永祥（2010）之研究發現，機關採購金額越大、件數越多，貪瀆不法比例也有隨之升高現象。

台電公司起訴及貪瀆不法有罪案件大部分集中在輸供電事業部及配售電事業部，均與其業務特性相關。

輸供電事業部下轄電力通信處、系統規劃處、策劃

⁸ 參考台灣電力公司2000年「第六輸變電計畫可行性研究報告」及臺灣臺北地法院96年度訴字第65號判決。

室、輸變電工程處（包含所屬北、中、南區三個施工處）、供電處（包含臺北、新桃、臺中、嘉南、高屏、花東等各供電區營運處）；其中以「輸變電工程處暨所屬各施工處」及「供電處暨所屬各供電區營運處」等部門為重。輸變電工程處及供電區營運處的業務主要均以工程為主，業務性質偏重技術性、專業性，故有許多工程技術、實務經驗傳承多以「師授徒」方式進行，資深同仁對新進人員具有相當影響力；此外，因所轄幅員廣大，工作地點遍及臺灣各地，管理實屬不易，如果主管人員對專業工作欠缺深入瞭解、人力補充不足或未依規定貫徹輪調制度，亦影響作業品質及成效，滋生積弊。

配售電事業部下轄策劃室、配電處、業務處暨各區營業處，以業務處及各區營業處業務為主力，各區營業處業務特性與一般民眾日常生活有密切關聯，負責轄區供、售電業務，包含用電饋線規劃、審核、設計、檢驗、送電與電費帳務之處理及配電線路施工、搶修、維護及電力調度等事宜；各區營業處每年定期之配電管路、配電外線工程等，工程量多，又因專業性高及工程內容龐雜，幾乎大型承包商才有能力施作，因國內承包商家數不多，所以均由固定承包商承攬相關工程，長期下來，難免產生弊端。

另輸供電事業部供電區營運處及配售電事業部各區營業處因為業務特性，與民眾、廠商甚至民意代表接觸頻繁，且受限於人力之故，通常由員工一人即配合廠商

或申請者至工地現場察看、設計，因在外面獨自工作時數長，監督變少、誘因增加，自然而然容易滋生弊端；兩大部門員工人數占台電公司二分之一以上至三分之二，人數多也可能是起訴案件較多的原因。

台電公司這兩大部門的員工貪瀆業務特性與孟維德、蔡田木、劉至剛（2010）研究發現之「其他類型」犯罪者相似，均為長期擔任同一職務、自認不法行為曝光風險低且屬於獨立作業型態、主管監督力量薄弱等特徵相符。

（二）台灣中油公司

統計期間共計起訴14案，先就所有起訴案件之所屬涉案單位以表分析（如表5），再就業務特性分析說明。

表5 台灣中油公司貪瀆起訴案件涉案單位所屬事業部⁹

所屬事業部	貪瀆有罪	刑法有罪	無罪	總計
探採事業部	2	3	1	6
煉製事業部	1	1	2	4
油品行銷事業部	2	0	2	4
	5	4	5	14

資料來源：本研究整理。

⁹ 台灣中油公司依業務屬性分成下列組織系統：（一）八大事業部：探採事業部、煉製事業部、石化事業部、油品行銷事業部、天然氣事業部、潤滑油事業部、液化石油事業部、溶劑化學品事業部。（二）三個研究所：探採研究所、煉製研究所、綠能科技研究所。（三）二個工程處：液化天然氣工程處、興建工程處。台灣中油股份有限公司網站，<https://www.cpc.com.tw/Default.aspx>（最後瀏覽日：2019年5月31日）。

1. 判決分析

台灣中油公司被以貪瀆罪起訴之案件共計14件，第一審有罪判決共計9案，有罪比例為64.29%；其中有2案不涉採購業務，其餘為工程採購4案、勞務採購3案（如表6）。

表6 台灣中油公司貪瀆起訴一審判決有罪之案件整理

編號	裁判字號	涉案單位	涉案人員層級	貪污治罪條例或刑法判決法條	採購階段	採購類型	判決人數
1	95, 訴, 107	探採事業部	承辦人員 基層主管 高階主管	貪污 5(1)②	招標、決標、履約管理、驗收	小額工程採購	12
2	99, 訴, 1727	煉製事業部	承辦人員	貪污 4(1)⑤	招標	工程採購	1
3	99, 訴, 611	探採事業部	承辦人員	貪污 6(1)④	招標、決標	勞務採購	1
4	102, 訴, 578	油品行銷事業部	承辦人員	貪污 5(1)②		非採購 ¹⁰ 類型	2
5	103, 訴, 262	油品行銷事業部	承辦人員 基層主管	貪污 5(1)②	招標、決標、履約管理、驗收	小額工程採購	2
6	93, 訴, 491	探採事業部	承辦人員	刑法 216、210	履約管理、驗收	勞務採購	1
7	95, 訴, 107	探採事業部	承辦人員 基層主管 高階主管	刑法 216、210、 339(1)	履約管理、驗收	勞務採購	10

¹⁰ 涉案人為加油站站長、副站長，受農委會漁業署委託辦理漁船用油補貼作業，與特定漁船勾結，轉賣補貼用油賺取差價。

表6 (續)

編號	裁判字號	涉案單位	涉案人員層級	貪污治罪條例或刑法判決法條	採購階段	採購類型	判決人數
8	95, 訴, 107	探採事業部	承辦人員 基層主管 高階主管	刑法 216、210、 339(1)		非採購 ¹¹ 類型	9
9	102, 訴, 674	煉製事業部	高階主管	政府採購 法87(4)	招標	工程採購	1

資料來源：本研究整理。

2. 業務特性關聯

台灣中油公司的涉案單位全都集中在探採事業部、煉製事業部、油品行銷事業部。「探採事業部」主要業務在探勘臺灣陸上海上油氣資源、國外地區油氣之鑽井生產煉製儲運、油氣管線衛星定位工程服務；「煉製事業部」所屬營運處負責原油的採購與運輸，下轄高雄煉油廠、大林煉油廠、桃園煉油廠，專責將原油煉成各類成品及石化產品，供應國內所需；「油品行銷事業部」則負責國內柴油、天然氣輸儲銷售等業務。

台灣中油公司的組織編制下轄有八個事業部，若以員工人數及業務規模而論，其中油品行銷事業部、煉製事業部及探採事業部為排名前三名的大事業部，這三大事業部的共同特點為：(1)轄屬均有營運現場或生產部門。(2)每年巨額採購金額較多。(3)例行性的工程、勞務及財物採購案件甚為普遍。因此，各類採購案之承攬商

¹¹ 涉案人偽造出差住宿發票以虛報差旅費。

在經年累月之下，已形成固定投／得標某類購案之現象，或因此種現象之發生，監造員工與承攬商大多相識或熟稔，弊端亦自此衍生。

另外，現場採購案於履約過程中，不乏遇到承辦人員因疏誤而導致若干不符契約規範之情事發生，承辦人員為消弭該項疏誤，部分人員會在承攬商能接受之範圍內，要求承攬商自行吸收無法結算之工作項目，承攬商亦多給予配合，但承攬商該次配合吸收的成本，承辦人員慣例會利用機會於下次採購案中酌情回補，造成不法圖利結果發生的可能性。

綜上，歸納油品、煉製、探採三大事業部員工涉貪比例偏高之主因如下：現場單位較多、採購預算龐大、監造人員與承攬商交往過密、因循既往之封閉文化等均有所關聯。

Organization for Economic Cooperation and Development (簡稱OECD, 2018) 針對全球國營事業員工調查，歸納受訪者結論之一，俱認石油和天然氣、採礦、能源、運輸及物流部門等最常看到貪腐和其他違規行為發生，歸根究底在於這些部門擁有市場壟斷性，並編列預算龐大的政府採購項目。以台灣中油公司的起訴、有罪案件均集中於探採、煉製及油品行銷三大事業部，或許可以印證OECD的調查結果。

(三)台水公司

統計期間共計起訴21案，先就所有起訴案件之所屬

涉案單位以表分析（如表7），再就業務特性分析說明。

表7 台水公司貪瀆起訴案件涉案單位所屬區處¹²

所屬事業部	貪瀆有罪	刑法有罪	無罪	總計
總管理處	1	0	1	2
第三區管理處	2	0	0	2
第四區管理處	0	0	1	1
第五區管理處	1	0	0	1
第六區管理處	3	0	0	3
第七區管理處	5	0	3	8
第十區管理處	0	0	1	1
第十一區管理處	0	0	1	1
第十二區管理處	1	0	0	1
北區工程處	1	1	0	2
	14	1	7 ¹³	22

資料來源：本研究整理。

1. 判決分析

台水公司被以貪瀆罪起訴之案件共計21件，第一審有罪判決共計15案，有罪比例為71.43%；貪瀆弊案以採

¹² 台水公司依業務性質、管轄區域區分為12個區管理處（一至十二）及3個工程處（北、中、南）。「區管理處」負責生產、操作、營業及用戶服務等業務之推動；「區工程處」負責辦理自來水新、擴建工程之規劃、設計及施工。台灣自來水公司網站，<https://www.water.gov.tw/ct.aspx?xItem=1876&CtNode=726&mp=1>（最後瀏覽日：2019年5月31日）。

¹³ 臺灣高雄地方法院裁判日期2010年8月23日97年度訴字第1132號無罪判決，該案起訴被告包含台水公司總管理處及第七區管理處高層及員工等，為符實際狀況，故涉案單位分開計算，統計表格呈現件數會比實際案件數多1案。

購為主，並以工程採購案件最多，比例為85.71%（如表8）。

表8 台水公司貪瀆起訴一審判決有罪之案件整理

編號	裁判字號	涉案單位	涉案人員層級	貪污治罪條例判決法條	採購階段	採購類型	判決人數
1	95, 訴,1587	北區工程處	承辦人員	貪污 4(1)⑤	驗收	工程採購	1
2	96, 矚重訴,2	第六區管理處	高階主管	貪污 6(1)④	招標、決標	工程採購	1
3	97, 訴,1132	第七區管理處	承辦人員（基層主管、高階主管被起訴，但判決無罪）	收賄60萬： 貪污 4(1)⑤ 收賄20萬： 貪污 5(1)③	招標、決標	工程採購	1
4	98, 訴,1733	第六區管理處	高階主管	貪污 6(1)④	招標、決標	工程採購	1
5	98, 訴,1673	第七區管理處	高階主管	貪污 4(1)⑤	招標、決標、履約管理、驗收	勞務採購	1
6	100, 訴,1225	第十二區管理處	高階主管、基層主管、承辦人員	蘇○○： 貪污 4(1)⑤ 林○○、劉○○： 貪污 5(1)③	招標、決標、履約管理、驗收	工程採購	3
7	102, 訴,482	第七區管理處	承辦人員	貪污 5(1)③	履約管理、驗收	工程採購	1
8	102, 訴,630	第六區管理處	基層主管	貪污 6(1)④	履約管理、驗收	工程採購	1
9	103, 訴,1553	總管理處	高階主管	貪污 5(1)③	履約管理、驗收	工程採購	1
10	105, 訴,510	第七區管理處	承辦人員	貪污 4(1)⑤	決標	工程採購	1

表8 (續)

編號	裁判字號	涉案單位	涉案人員層級	貪污治罪條例判決法條	採購階段	採購類型	判決人數
11	105, 訴, 510	第七區管理處	承辦人員	貪污 5(1)③	履約管理、驗收	工程採購	1
12	104, 訴, 333	第三區管理處	承辦人員	貪污 5(1)③	履約管理、驗收	工程採購	1
13	104, 訴, 333	第三區管理處	承辦人員	貪污 5(1)③	履約管理、驗收	工程採購	1
14	106, 訴, 607	第五區管理處	承辦人員	貪污 5(1)②		非採購 ¹⁴ 類型	1
15	95, 訴, 1587	北區工程處	承辦人員	刑法 215、216	驗收	工程採購	1

資料來源：本研究整理。

2. 業務特性關聯

依據附錄台水公司2007年至2018年採購金額統計，十二年來工程採購金額均大於財物、勞務採購，故台水公司採購弊端集中於工程採購，反映採購金額越大，貪瀆比例越高之現象。

台水公司有罪的15案中，有12案分布在各區管理處，而12案中又有5案集中在第七區管理處；另外3案分別為總管理處1案、北區工程處2案，此結果與台水公司組織架構有關。

台水公司相較於台電、台灣中油及台糖公司，是一個極為扁平化的組織，其他3家公司均依業務性質而區分成各個事業部，各事業部再往下延伸還有不同的機構組

¹⁴ 涉案人藉辦理地上物拆遷補償業務向民眾索賄。

織，各事業部間之執行業務內容亦大相逕庭。而台水公司總管理處共計有15個所轄機構：12個區管理處及3個工程處，但是區管理處和工程處間才有業務性質的差異，否則只有管轄地域之不同。

「工程處」依據地域不同，負責水源開發及區域性自來水系統，供水工程之規劃、設計、施工等；而「區管理處」的業務性質會因地域性的差別及水利結構而稍有不同，例如有些區處管理水庫、有些區處沒有；有些區處水源多、有些區處水源少，但是基本上各區處主要業務均以供水、售水、送配水系統操作維護及營運裝修管線等業務為主。

簡而言之，台水公司為扁平的二層組織。雖各區處業務內容大致相同，但有的區處管轄區域僅有單一縣市轄區，有的區處橫跨二至三個縣市轄區，以預算編制員額計算，最小區處一百多人，最大區處一千多人，在職務列等與業務量承擔比重，管理與權責上呈現殊多差異，明顯勞逸不均，造成督管上極大困擾。本次統計起訴案件數最多（8案）的第七區管理處是台水公司12個區處中最大的區處，該區處供水人口高達280萬戶左右，實際任職員工亦有800多名左右，也是員工數最多的區處。以上統計結果，也可再度印證當機關採購金額越大、員工人數越多，相對的也是較容易發生弊端之所在。

(四)台糖公司

統計期間共計起訴4案，先就所有起訴案件之所屬涉

案單位以表分析（如表9），再就業務特性說明。

表9 台糖公司貪瀆起訴案件涉案單位所屬事業部¹⁵

所屬事業部	貪瀆有罪	刑法有罪	無罪或免訴	總計
總管理處	0	1	1	2
物流暨油品處（該處業務現已改由油品事業部及高雄分公司承接）	0	0	1	1
休憩事業部	0	1	0	1
砂糖事業部	0	0	1	1
	0	2 ¹⁶	3	5

資料來源：本研究整理。

1. 判決分析

台糖公司被以貪瀆罪起訴之案件共計4件，第一審有罪判決共計1案，有罪比例為25%，且弊案類型非採購業務（如表10）。

¹⁵ 台糖公司依業務性質區分如下：一、事業部：砂糖事業部、畜殖事業部、精緻農業事業部、生物科技事業部、油品事業部、休閒遊憩事業部、商品行銷事業部、量販事業部。二、分公司：高雄分公司、台越農產分公司、美國加州分公司、加拿大卑詩分公司及宏都拉斯辦事處。三、各區處及中心：中彰區處、雲嘉區處、台南區處、高雄區處、屏東區處、花東區處及環保事業營運中心。台糖公司網站，<https://www.taisugar.com.tw/chinese/CP.aspx?n=10006&s=1817>（最後瀏覽日：2019年6月8日）。

¹⁶ 臺灣臺中地方法院2012年2月29日98年度重訴字第2531號判決，有罪判決被告3人分屬二個單位，為符實際狀況，故涉案單位分開計算，統計表格呈現件數會比實際件數多1案。

表10 台糖公司貪瀆起訴一審判決有罪之案件整理

編號	裁判字號	涉案單位	涉案人員層級	刑法判決法條	採購階段	採購類型	判決人數
1	98.重訴,2531	總管理處、休憩事業部	高階主管	刑法342		非採購 ¹⁷ 類型	3

資料來源：本研究整理。

2.業務特性關聯

台糖公司成立於1946年，主要係接收日本人於1895年在臺灣開始發展之製糖產業，隨著臺灣經濟逐漸朝向工業化、科技化政策發展後，台糖公司糖業經營因傳統農產加工業逐漸邊緣化而沒落式微。2002年臺灣加入世界貿易組織（World Trade Organization）後，農業保護藩籬不復存在，國內產業結構已不利製糖事業發展，因而自1991年開始，台糖公司朝向多角化經營發展。可以說，台糖公司是經濟部所屬四家國營事業中唯一屬於競爭性事業，不若電力、自來水、油氣為獨占、寡占的公用生產性事業。

台糖公司自2003年陸續成立八大事業部，業務範圍及組織與之前相比，更形廣泛、龐雜，專業領域亦有所差異，但台糖業務屬性較為單純，外界對該公司關切議題多為該公司土地資產交換、讓售及鄰里活動補助費用等業務。而在這些議題當中，台糖公司的土地資產管理一直最為社會大眾矚目，因台糖公司管轄土地面積廣

¹⁷ 涉案人違反台糖公司只租不售土地政策，低價賣與私人。

闊，分布各縣市，且涉及土地開發利益，常有遭人侵占使用，或遭其他商業團體覬覦之情形，該公司統計期間唯一一件起訴之有罪判決，即涉及土地處分利益。

四、與其他貪瀆犯罪比較

(一)貪瀆犯罪行為態樣分析

本次統計結果，台電公司和台水公司都以收受賄賂罪（貪污治罪條例第4條第1項第5款及第5條第1項第3款）、台灣中油公司以二級貪污罪（貪污治罪條例第5條第1項第1款、第2款）較多。以個案法官引用判罪依據之法條統計，三家公司貪瀆犯罪型態比較表如表11。

表11 經濟部所屬國營事業貪瀆犯罪態樣比較表

經濟部所屬國營事業	貪瀆犯罪態樣		
台電公司	不違背職務收受賄賂罪 貪污5(1)③	違背職務收受賄賂罪 貪污4(1)⑤	經辦工程或購辦器材收受回扣罪 貪污4(1)③
	42.85%	21.43%	21.43%
台水公司	不違背職務收受賄賂罪 貪污5(1)③	違背職務收受賄賂罪 貪污4(1)⑤	主管或監督事務圖利罪 貪污6(1)④
	43.75%	31.25%	18.75%
台灣中油公司	利用職務機會詐取財物 貪污5(1)②	違背職務收受賄賂罪 貪污4(1)⑤	主管或監督事務圖利罪 貪污6(1)④
	60%	20%	20%

資料來源：本研究整理。

(二)與其他貪瀆犯罪比較

胡佳吟（2004）針對2003年在監服刑之貪瀆罪受刑人進行問卷調查統計，依據樣本資料分析，貪污犯罪型態以竊取或侵占公有財物（21.2%）（貪污4(1)①）、利用職務機會詐取財物（15.9%）（貪污5(1)②）、違背職務收受賄賂（15.2%）（貪污4(1)⑤）為多數。

王永福（2008）研究2007年6月在監服刑之貪瀆罪受刑人，最終審法院判決所引用之法條內容予以研析貪瀆犯罪類型，貪瀆犯行者從事貪瀆行為的主要手法為「違背職務收受賄賂」（20.4%）（貪污4(1)⑤）、「利用職務上會詐取財物」（19.9%）（貪污5(1)②）、「竊取或侵占公有財物」（15.1%）（貪污4(1)①）。

陳永祥（2010）統計2008年政府採購貪瀆案件一審裁判書中，法院對涉案公務員最常以利用職務詐取財物罪判刑（34項）（貪污5(1)②）、其次為「違背職務收受賄賂罪」（26項）（貪污4(1)⑤）、「不違背職務收受賄賂罪」（19項）（貪污5(1)③）、「主管或監督事務圖利罪」（第15項）（貪污6(1)④）及「經辦工程或購辦器材收受回扣罪」（13項）（貪污4(1)③）。

與上述統計資料比較，經濟部國營事業的貪瀆犯罪類型態樣與一般公務員的貪瀆犯罪行為主要差別在於「不違背職務收賄罪」，至「違背職務收受賄賂罪」幾乎是貪污犯罪者皆有的型態。

「不違背職務收賄罪」犯罪模式在本研究彙整判決

內廠商證詞，可以瞭解大部分廠商之所以願意給付對價關係，心態都是期望公務員在採購業務執行過程中，不要藉故刁難等。所以，此等犯罪模式，一般人幾乎難以從形式外觀上辨認其有貪瀆不法之行為。

而「違背職務收受賄賂罪」模式，在台灣中油公司為規格綁標；在台電、台水公司最常見的犯罪行為有兩種犯罪型態，分述如下：

1. 違反應保密規定：政府採購法第34條¹⁸規定，不得在開標前洩露足以造成限制競爭或不公平競爭之相關資料。台電公司違背職務收受賄賂罪3案中，有2案是因為工程採購採未訂底價之最有利標決標，機關首長在事前洩露評審委員名單；台水公司則是機關首長洩露底價、投標廠商家數、或承辦人洩露其他廠商投標金額等應秘密之資訊等。

2. 驗收未按照契約規定：台電公司承辦人員沒有依據採購作業程序監視廠商操作試驗，即在驗收單據上簽名；台水公司承辦人員任憑廠商自行採樣送驗、偽造合

¹⁸ 政府採購法第34條：機關辦理採購，其招標文件於公告前應予保密。但須公開說明或藉以公開徵求廠商提供參考資料者，不在此限。機關辦理招標，不得於開標前洩漏底價，領標、投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。底價於開標後至決標前，仍應保密，決標後除有特殊情形外，應予公開。但機關依實際需要，得於招標文件中公告底價。機關對於廠商投標文件，除供公務上使用或法令另有規定外，應保守秘密。

格的試驗證明。

此外，台灣中油公司貪瀆有罪案件統計次數較多的貪瀆犯罪型態係「利用職務上機會詐取財物」，其犯罪模式為利用虛偽不實之小額工程採購，因程序管控有漏洞且採授權分工，導致承辦人和直屬主管有機可趁，只要與熟識的廠商勾結，欲詐領小額採購款項極為容易；台電公司也同樣有利用小額採購便利性詐取採購款項的犯罪模式。

五、小 結

根據上述統計，一般公務員最易覺察的貪污類型為利用職務機會詐取財物，例如詐領加班費、差旅費等，但是國營事業員工非身分公務員性質，所以既使有上述行為，亦不構成貪污罪；反倒是不違背職務收賄罪成為國營事業主要貪瀆類型。

肆、結論與建議

一、結 論

整體而言，貪污治罪條例有罪判決中，經濟部國營事業的貪瀆犯罪仍以採購案件類型為主，共計29案；台灣中油公司、台水公司各有1件非採購類型之貪瀆有罪案件，犯罪行為態樣主要為不違背職務收受賄賂罪和違背職務收受賄賂罪，並且發現下列結果：

(一)單位採購金額、員工人員多寡與不法弊端發生有正向影響

本次研究發現，經濟部國營事業大部分貪瀆起訴之違法弊案，仍以採購案件為主，而台電、台灣中油及台水公司三家公司，貪瀆起訴案件多集中於採購金額較多及員工數多之部門或單位，正可印驗「樹大必有枯枝」之說法，意即各家公司採購標的之採購金額、員工數與貪瀆不法犯罪比例成正向結果。

以台電公司來說，該公司的弊端主要集中於輸供電事業部及配售電事業部兩大事業部，其中又以輸供電事業部所轄輸變電工程處暨所屬各區施工處、供電處所屬各供電區營運處、配售電事業部所轄業務處之各區營業處等三處為較容易發生廉政事件之單位，且均以工程採購為主。

以台灣中油公司來說，該公司弊端主要集中於探採事業部、煉製事業部、油品行銷事業部，其中煉製事業部的桃園煉油廠及大林煉油廠、油品行銷事業部則為各區營業處及所轄加油站，為較容易發生廉政事件之單位，且以工程採購、小額採購為主。

以台水公司來說，該公司弊端主要發生在各區管理處，且以工程採購為主，採購金額越大者越容易發生廉政事件，以最近三年（2015-2018年）採購金額前三名之

單位分別是總管理處、第七區處、第四區處。¹⁹

(二)台水公司貪瀆犯罪者身分趨於人事組織結構的兩端

這次的研究統計，發現台水公司的貪瀆犯罪行為者與其他國營事業最大的不同，就是犯罪層級非普遍散布於各階層，而是集中分布在人事組織結構的兩端，一端為士級人員（含技術士、營運士）（6案）、一端為員級人員，且職務均為高階主管的區處經理²⁰或董事長（5案）。

台水公司如此特殊的犯罪結構，其問題癥結，可從三方面解釋：以組織文化來說，台水公司早期是省營事業，2007年正式改制為中央國營事業經營體制，但相較於經濟部其他國營事業，台水公司屬於相對保守及守舊的機關，大部分員工係早期台灣省自來水廠時代進用，其中部分人員係透過公司自辦內部招考進用，素質良莠不齊，近年併經濟部國營事業單位聯合招考進用員級人員，素質水準較高。但仍有員工年齡層偏高及內在衝突問題，由於新進人員缺乏經驗，資深同仁未予適時教導，產生工作銜接及技能傳承落差；另部分資深同仁沿習舊作法，不易接受新規定，甚至固執排斥改變，一直是台水公司內部面臨的挑戰。

¹⁹ 政府電子採購網，<https://web.pcc.gov.tw/pis/main/pis/client/index.do>（最後瀏覽日：2019年5月1日）。

²⁰ 台水公司的區處經理以組織結構來說，相當於經濟部其他國營事業的事業部執行長。

以組織架構來說，台水公司總管理處下轄15個所屬機構，包含3個工程處及12個區管理處。各區管理處首長，直接督導業務課、工務課、材料課等執行業務單位，組織層級與台灣中油公司、台電公司相較之下扁平許多。而各區處首長直接管轄的業務非常廣、掌握資源亦多，每個區處每年均有固定的工程採購，如管線輸送工程、管線汰換工程、新建水管橋等大型工程。

加上工程採購的承包商久而久之因為利益分配而形成地域性，區處首長對於已經建立長久合作關係的承包商，如果有心勾結，可能就會產生貪瀆案件，台水公司第十二區管理處經理蘇○龍案²¹就是證明區處首長對於採購廠商影響力的最佳案例。

以薪資結構來說，台水公司的評價職位的營運士、技術士（相當於行政機關技工、工友）由台水公司自行招考，分類職位的業務員、工程員、課員則由經濟部國營事業聯合招考，理論上兩者人員之業務性質應有所區隔，但實務上經常看到評價職位的士級人員與分類職位的員級人員承辦同樣的業務，可是兩者薪資卻有明顯差距，如果營運士、技術士恰巧又從事易滋弊端業務，就容易受到誘惑。

台水公司特有的犯罪現象，可以認為該公司組織文化與宋筱元（1988）研究「貪污犯罪者利用其職權機會

²¹ 臺灣新北地方法院2013年10月30日100年度訴字第1225號。

所為之犯罪行為，不僅是透過官僚體系的學習及模仿，由於行為人會受到組織或團體文化的影響，故若機關中已存有貪污的現象或積習已久的陋規，則新加入組織之成員會因受到組織文化的影響，自願學習或被迫接受貪污犯罪文化，而造成集體犯罪現象」之結論相似。

(三)審判機關對於台水公司和台電公司的公共任務性認定有差異，影響判刑結果

從有罪比例及判決內容分析，可以明顯看出同樣都是國營事業，但法院對於台電公司、台水公司員工是否為有法定職務授權之公務員，認定結果卻大為不同。簡而言之，台水公司、台電公司依據市場類型均屬於獨占性質，法院認為台水公司員工依據自來水法的公共任務性，屬於授權公務員²²；但對台電公司，法院對其公共性任務未有同等之認知，例如臺灣臺北地方法院95年度訴字第1883號判決內容略以：「被告楊、黃二人執行核三廠包封容器預力系統維護檢測，檢測工程係在維護核子反應器發生事故能承受之壓力，攸關人民生命、身體安全，屬於公共事務；但因被告二人服務於台電公司，故不具有法定職務權限，而仍認定為非刑法上公務員。」可以看出。

為此，呂榮琦（2013）曾批評審判機關逕自以台電

²² 如臺灣雲林地方法院106年度訴字第607號判決，涉案人負責辦理地上物拆遷補償業務，但法院認定台水公司係依據自來水法成立之公共事業，設立非以營利為目的，故涉案人為具備法定職務權限之公務員。

公司員工任職於私法組織之公司，從事私經濟事務，而認國營事業最終目標係營利，與公共事務無涉，而忽略台電公司為生產電力公用事業，具有規模越大效率越高、成本越低及供輸電力網路不宜重複投資的自然獨占特性，過分限縮公務員之涵蓋範圍，造成與台水公司不合理之差異評價，帶來更嚴重的刑罰漏洞。

二、建 議

(一)審判機關應檢討公共事務性標準

前揭研究發現，同為獨占事業的台水公司和台電公司，法院審理時卻未將其公共目的性質放於同一水平線衡量，導致其內部員工在刑法上身分產生歧異。

依照我國現行法律體系架構，油氣、電力及自來水等關係民生重大之公用事業，其公共任務之提供主體，並不限於國營事業，檢視各該專業法規如電業法、自來水法也未排除私人經營。

惟據陳信安（2012）的研究，目前市面上除發電市場還有9家民營電廠參與外，台電公司在其他輸、配電以及供電市場上均為全國唯一電力供應者，所以幾乎可以認定台電公司主要係由國家經營用以供應電力之具獨占性之公用事業公司。所以，基於台電公司履行供電業務之憲法拘束，台電公司在從事相關業務行為時，無法主張私法自治。

以目前台電公司、台水公司皆同屬於獨占公用事業

之現實狀態，且具備脫離市場運作機制的特點，對於辦理獨占性業務的員工，司法機關應該以同樣的標準衡量，否則相類似違法情形，卻有截然不同的判決結果，易造成民眾對政府或司法的不信賴感。

不過，隨著時空環境的轉變，因民間在資本與技術方面逐漸成熟，政府對於電業管理制度也重新檢討，為因應時代脈動及解決電業獨占，導致非自由競爭市場下，績效無客觀比較基準及投資者亦無法進入市場參與電力建設等問題，電業法已於2017年修正，希望供、售電將適當放寬由民間資源進入營運，透過市場機能充分發揮。在開放發電端自由競爭、用電端自由選擇的前提下，台電公司原則將在2023年轉型為控股母公司，其下成立發電及輸配售電子公司²³，如果修法後的想像能徹底落實，供電、發電真正變成市場競爭機制，屆時也許台電公司的公共任務目的性程度減低，或許可再滾動式的檢討台電公司員工有無具備公共目的性之授權公務員身分。

(二)各層首長以身作則樹立機關廉潔風尚

林致毅（2013）認為部分國營事業的董事長淪為當權者資源操控範疇，董事長之派任往往只是政治酬庸而專業能力不足，或因其一己所欲而違背所託，造成國營事業透過收受賄賂、捐贈贊助、非法政治獻金等方式，

²³ 2017年1月26日修正公布之電業法第6條第4項。

和民間企業、下游廠商或政黨進行利益分配或輸送之貪腐行為。而本次研究，的確發現有台水公司、台糖公司的董事長帶頭違法、涉入弊案，並被判刑。

另外，從本次研究也發現四家公司有罪判決中，不乏高階主管涉入弊案，甚至要求屬下予以配合，迫於主管掌握考核、人事陞遷權力，基層員工最後無論是否違反本意，配合下場亦被判處有罪。

此外，根據本次研究統計結果，台電、台水公司最常發生的貪瀆犯罪型態為不違背職務收受賄賂罪，也就是說這種犯罪發生時，國營事業員工在其職務上並沒有逾越權限，所以一般人難以從形式外觀上察覺承辦公務員有收受廠商對價關係的不當利益，加上以貪污行為的高度隱密性，此種與廠商之間的不當往來或收賄，僅能憑其直屬主管的監督或觀察，來加以防杜。

俗話說「上樑不正下樑歪」、「上行下效」，當單位內有主管品德操守不佳，所屬單位同仁不論是被動或主動，即易養成苟且心態且對廉潔的恥感降低，容易形成共犯結構。所以咸認機關首長或單位主管對於機關的廉政風氣扮演極為重要的角色，機關首長或單位主管如果能以身作則，機關廉潔風尚也比較容易樹立。

有鑑於此，Transparency International (2017) 對於國營企業提出10項反貪腐守則，其中第1項守則「以最高道德標準和誠信經營」之說明，就特別要求國營事業董事會、高階主管和各領導階層，對於組織文化的道德和

企業誠信等規定，要特別對內部員工、外部往來企業加強宣導與說明，所有員工才會據以認真推動、執行與貫徹，有效形成國營事業打擊貪腐的基礎；國營事業高層的支持廉能和以身作則絕對是企業善治的重要組成部分，也是反貪腐政策成功的關鍵推動力。

(三)建立標準作業程序容許適度經營彈性

前揭判決分析可以發現無罪免訴比例偏高，原因之一是部分屬於行政疏失案件卻以貪瀆案件起訴，一旦被起訴，冗長的訴訟過程不但影響當事人，也容易使同單位的員工形成畏縮心理，不能勇於任事。

根據Lopes Júnior、Façanha Câmara、Gomes Rocha與Brasil（2018）研究，國營事業深受政治影響，干預越多貪腐越嚴重；OECD（2018）對國營事業內部員工調查結論之一，凡具公共政策目標的國有企業員工咸認，渠等面臨貪腐或違規不法之風險，要高於那些完全以商業為目標的國有企業，而且決策過程中確實有政治影響力介入之風險。以本次研究統計結果，也可印證此說法，因為具公共任務性之台電公司及台水公司，相較於以商業為導向之台糖公司或寡占之台灣中油公司相比，貪瀆起訴案件的確較多。

國營事業管理法第4條規定國營事業應依照企業方式經營，以事業養事業，以事業發展事業，並力求有盈無虧，增加國庫收入。即國營事業之經營，除法律另規定之外，其經營之原則與方式，仍需比照一般企業經營方

式為之，重視效率、即時停止虧損、增加收入，進而創造企業經營之最大利潤等。所以，國營事業為難之處在於擔負公共政策的壓力，但同時間又要顧及盈餘績效。

綜合以上看法，國營事業在推動廉政政策時，應該和一般行政機關有所區隔，畢竟國營事業仍屬於公司體制，本質和行政機關並不相同，如果針對國營事業的企業經營問題，動輒以行政機關標準比較檢視，似乎無益於國營事業運作；但全然取消相關規範，又不能排除外界的政治干預。因此，對於國營事業可能發生弊端之業務，應該協助建立防弊制度，當空間維度確認後，針對國營事業的業務特性，可給予國營事業員工適度的彈性和裁量，對於國營事業的經營方向才是雙贏局面。

OECD（2015）對此也提出相同看法，它建議國營事業應建置有效的法律和規範架構，該等法律是普遍被認可的企業規範，且應儘量簡單和標準化，除非為了確保國營事業實現公共政策目標之必要性外，否則避免創設特殊法律規定；透過國營事業法律形式的標準化，可以提高國營事業透明度，促進對國營事業的監管。

（四）採購易滋弊端業務加強稽核監督

本次研究發現，3家公司仍以採購案件的貪瀆弊端或不法違失較多，此外，台電公司、台灣中油公司分別都有「利用職務上機會詐取財物」的犯罪模式，即係利用小額採購便利性及組織體系授權分工之快速性，導致承辦人和直屬主管2、3人共謀方式，即可利用虛偽不實的

小額採購申請便利性，詐領小額採購之款項，其過程因為講求快速，未事先經過層層審核或監辦，所以滋生弊端。

小額採購依據行政院公共工程委員會函釋為新臺幣十萬元以下之採購²⁴，因金額較小，故政府採購法賦予機關辦理「小額採購」時可以有較為彈性之作為，例如採「不經公告程序」、「逕洽廠商採購」、「免提供報價或企劃書」方式辦理，以提升採購效率，此一作為目前已屬各級機關最為慣用且最具彈性及方便之採購模式。

但小額採購之便利性，由需求單位自行核定及辦理，易衍生包庇及圖利行為，雖然小額採購每筆金額不超過新臺幣10萬元，但據台電公司自行統計，該公司小額採購案件每年平均數量為3萬件，金額高達新臺幣16億²⁵；另以台灣中油公司2014年發生之小額採購弊端，據判決書記載，承辦人陳○權共計利用職權創造虛偽不實小額採購86筆，詐取金額高達新臺幣637萬餘元。²⁶從上述的統計結果可以看出，小額採購積小成多，累積的採購金額亦相當可觀。

OECD（2018）調查報告提到，受訪者認為國營事

²⁴ 行政院公共工程委員會88年4月2日(88)工程企字第8804490號函。

²⁵ 台灣電力公司2018年6月21日召開107年度第1次廉政會報會議紀錄參酌。

²⁶ 臺灣新北地方法院103年度訴字第262號判決。

業內部貪瀆或不法行為之犯罪者之所以敢從事不法，就是因為隱密性高，被抓可能性低；且認為違法的員工，對於違反規則的結果是明知而非無知，但卻心存僥倖致有投機行為。

對於上述提及的種種問題，現行實施的專案稽核清查作為是有效的廉政政策，專案稽核一方面針對作業程序容易發生弊端之癥結，協助建立透明化、標準化之作業程序，以能先期導正缺失，避免發生不法情事；另一方面有嚇阻作用，讓機關同仁因不定期的專案稽核清查作為，降低投機心理。

此外，藉由專案稽核的手段，瞭解國營事業現行採購作業程序欠缺周延或窒礙難行之處，結合業務單位，共同確實檢討修正不合時宜之規定，建立標準作業程序及完善作業制度；而建立制度後，給予國營事業員工一個彈性卻又有規範的空間，恰與前揭建議「建立標準作業程序」相輔相成。

(五)分眾實施廉政教育提升廉潔意識

雖然廉政教育宣導實施多年，但普遍成效不佳，除非機關（構）發生重大貪瀆弊案或違失案件，員工參加廉政宣導才會特別專注聆聽或重視宣導內容。但是，廉政教育宣導就如滴水穿石，一時片刻難以達到明顯具體的效果，但講求的是細水長流。正確的廉政意識建立，才能端正社會風氣，並建構廉能政府。

在國營事業辦理廉政宣導，對於宣導教材及內容，

應採分眾辦理方式。畢竟，大部分國營事業員工並非刑法上公務員，並不適用貪污治罪條例。因此，對於辦理採購業務同仁，應告知具備刑法上公務員身分；對於非辦理採購業務之其他員工，如果業務執行未依規定辦理，雖無刑法瀆職罪章篇及貪污治罪條例之適用，惟仍可能觸犯刑法偽造文書印文、竊盜、侵占、詐欺、洩密等罪責，公司也會追究行政責任，故就不同身分員工應分別宣導適用之相關法規。

另外，國營事業為追求盈餘，朝多角化經營方式賺取盈餘，例如像台電公司的員工訓練所除訓練自己公司同仁外，亦接受考試院依據「公務人員考試錄取人員訓練辦法」委託，對剛錄取的公務人員進行訓練；或是台灣中油公司漁船加油站員工受農業委員會漁業署委託執行漁船用油補貼業務等，均可能構成委託公務員的身分。對於像國營事業內部存在非採購業務型態的授權公務員或委託公務員身分之同仁，應特別針對其所執行的業務宣導，讓其瞭解自身所擁權力和責任，才不會失之輕率或疏忽，以致違反法令。

附錄 經濟部各國營事業96年至107年政府採購金額統計表

	台電		中油		台水		台糖	
107年	工程	74,922,580,919	工程	40,382,016,209	工程	18,270,539,644	工程	863,534,333
	財物	88,244,189,948	財物	13,395,328,229	財物	4,662,136,145	財物	3,757,358,773
	勞務	36,936,592,261	勞務	29,821,237,185	勞務	1,852,045,644	勞務	3,068,143,541
	共計	200,103,363,128	共計	83,598,581,623	共計	24,784,721,433	共計	7,689,036,647
106年	工程	35,122,331,289	工程	2,434,244,760	工程	13,910,978,724	工程	1,173,873,853
	財物	60,964,348,131	財物	11,753,095,481	財物	4,156,510,939	財物	31,365,722,355
	勞務	27,783,350,888	勞務	16,722,883,315	勞務	1,568,382,081	勞務	4,597,725,952
	共計	123,870,030,308	共計	30,910,223,556	共計	19,635,871,744	共計	37,137,322,160
105年	工程	26,412,294,184	工程	3,898,356,417	工程	14,322,313,328	工程	621,307,538
	財物	43,031,860,530	財物	12,204,080,134	財物	4,657,334,718	財物	4,337,143,224
	勞務	25,084,185,141	勞務	18,836,047,892	勞務	1,568,279,496	勞務	2,641,753,924
	共計	94,528,339,855	共計	34,938,484,443	共計	20,547,927,542	共計	7,600,204,686
104年	工程	27,397,267,738	工程	9,760,021,518	工程	12,447,865,242	工程	483,760,665
	財物	41,004,129,374	財物	12,960,401,324	財物	4,954,869,596	財物	4,480,064,542
	勞務	22,217,207,053	勞務	12,401,896,645	勞務	2,652,455,690	勞務	2,473,726,648
	共計	90,618,604,165	共計	35,122,319,487	共計	20,055,190,528	共計	7,437,551,855
103年	工程	24,006,040,106	工程	7,753,268,823	工程	15,634,066,987	工程	374,531,262
	財物	29,071,193,652	財物	14,389,164,136	財物	4,636,806,465	財物	3,502,840,905
	勞務	20,457,910,000	勞務	13,384,934,779	勞務	1,366,471,842	勞務	2,556,171,555
	共計	73,535,143,758	共計	35,527,367,738	共計	21,637,345,294	共計	6,433,543,722
102年	工程	34,281,104,566	工程	22,389,584,512	工程	13,463,787,931	工程	502,725,090
	財物	81,097,839,729	財物	13,693,617,635	財物	3,611,161,994	財物	5,153,974,594
	勞務	20,840,238,501	勞務	13,150,657,758	勞務	1,160,650,513	勞務	1,577,790,388
	共計	136,219,182,796	共計	49,233,859,905	共計	18,235,600,438	共計	7,234,490,072
101年	工程	62,012,896,347	工程	7,126,055,426	工程	11,023,475,647	工程	494,665,809
	財物	99,420,746,592	財物	22,856,254,236	財物	4,053,301,746	財物	4,576,784,977
	勞務	28,509,256,011	勞務	15,400,859,469	勞務	1,165,604,387	勞務	3,179,036,444
	共計	189,942,898,950	共計	45,383,169,131	共計	16,242,381,780	共計	8,250,487,230
100年	工程	37,028,042,627	工程	4,661,691,173	工程	10,452,343,994	工程	482,800,844
	財物	276,714,452,203	財物	17,094,429,782	財物	4,035,622,327	財物	2,753,580,262
	勞務	26,291,048,501	勞務	15,221,335,677	勞務	941,010,696	勞務	1,768,969,166
	共計	340,033,543,331	共計	36,977,456,632	共計	15,428,977,017	共計	5,005,350,272
99年	工程	47,381,836,512	工程	11,040,857,313	工程	11,792,227,447	工程	501,742,526
	財物	134,512,830,058	財物	9,716,763,509	財物	5,484,673,748	財物	2,353,064,420
	勞務	21,603,173,844	勞務	11,559,461,669	勞務	1,323,427,022	勞務	3,246,801,838
	共計	203,497,840,414	共計	32,317,082,491	共計	18,600,328,217	共計	6,101,608,784
98年	工程	43,920,204,521	工程	37,221,076,535	工程	13,064,839,029	工程	399,542,139
	財物	70,261,764,091	財物	11,838,724,920	財物	5,920,798,974	財物	1,589,268,142
	勞務	27,206,257,043	勞務	9,695,581,350	勞務	1,036,850,997	勞務	1,986,576,873
	共計	141,388,225,655	共計	58,755,382,805	共計	20,022,489,000	共計	3,975,387,154
97年	工程	49,442,506,951	工程	39,808,325,324	工程	6,363,266,919	工程	492,671,322
	財物	63,199,155,710	財物	12,390,805,864	財物	4,028,964,148	財物	1,815,911,545
	勞務	27,102,491,725	勞務	12,816,464,079	勞務	821,847,507	勞務	2,770,065,051
	共計	139,744,154,386	共計	65,015,595,267	共計	11,214,078,574	共計	5,078,647,918
96年	工程	45,634,838,647	工程	7,457,736,503	工程	6,373,783,295	工程	288,678,355
	財物	60,892,392,989	財物	9,677,279,232	財物	3,397,409,983	財物	2,168,324,374
	勞務	35,382,610,873	勞務	8,519,314,195	勞務	912,720,777	勞務	1,475,754,417
	共計	141,909,842,509	共計	25,654,329,930	共計	10,683,914,055	共計	3,932,757,146

註：本表各公司、各年度採購金額係從政府電子採購網查詢，惟因小額採購未於政府電子採購網公告、涉及營業秘密之採購決標金額不公開等因素，本表所列金額並非各公司當年度實際採購金額。

參考文獻

一、中文文獻

- 王永福（2008）。不同類型公務員貪瀆犯罪之特徵及影響因素之調查研究（碩士論文）。國立臺北大學犯罪學研究所，新北市。
- 甘添貴（2010）。新修正刑法公務員的概念。載於甘添貴、靳宗立、吳耀宗、程明修、白忠志、高銘暄、李希慧、劉仁文、鄭善印、柯耀程、張明偉合著，*刑法公務員概念的比較研究*（頁1-13）。臺北：台灣刑事法學會。
- 吳耀宗（2006）。評析刑法新修正之公務員概念。*中央警察大學法學論集*，11，頁107-280。
- 呂榮琦（2013）。國營事業人員有關刑法公務員身分之探討——以臺灣電力公司員工為例（碩士論文）。國立政治大學法學院，臺北市。
- 宋筱元（1988）。貪污——概念的分析及其所造成的影響。*警政學報*，14，頁331-348。
- 孟維德、蔡田木、劉至剛（2010）。公務員貪瀆犯罪原因及預警機制之研究。*執法新知論衡*，6(2)，頁27-57。
- 林致毅（2013）。自國際反貪腐規範之發展論企業應遵循之誠信與倫理原則——兼論我國於國營事業反貪腐規範之借鏡（碩士論文）。國立清華大學科技法律研究所，新竹市。
- 林雍昇（2009）。國營事業員工是否為刑法上公務員？——簡評最高法院97年度臺上字第3610號判決。*軍法專刊*，25(11)，頁10-16。
- 侯寬仁（2006）。最新修正刑法上公務員概念之探討（碩士論文）。輔仁大學法律學研究所，新北市。

- 胡佳吟（2004）。公務員貪污犯罪影響因素之研究（碩士論文）。國立臺北大學犯罪學研究所，新北市。
- 張麗卿（2012）。刑法上公務員受賄犯罪之研究。《輔仁法學》，44，頁1-49。
- 陳永祥（2010）。政府採購貪瀆案件中公務員違法時程之研究（碩士論文）。國立臺北大學犯罪學研究所，新北市。
- 陳信安（2012）。由憲法觀點論電力供應任務之履行。《憲政時代》，38(2)，頁245-293。
- 靳宗立（2010）。新修刑法公務員之解釋與國家之任務。《軍法專刊》，56(3)，頁70-108。
- 謝煜偉（2015）。論授權公務員概念。《國立臺灣大學法學論叢》，44(3)，頁971-1035。
- 謝榮堂（2010）。我國法制上公務員之定義與適用範圍。《軍法專刊》，56(3)，頁109-128。

二、英文文獻

- Baum, A., Hackney, C., Medas, P. & Sy, M. (2019). Governance and State-Owned Enterprises: How Costly is Corruption? (IMF Working Paper No. 19/253). Retrieved from International Monetary Fund.
- Lopes Júnior, E. P., Façanha Câmara, S., Gomes Rocha, L. & Brasil, A. (2018). Influence of Corruption on State-Owned Enterprise Expenditures. *RAP: Revista Brasileira de Administração Pública*, 52(4), 695-711.
- Organisation for Economic Cooperation and Development. (2015). *Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises*. Paris: OECD Publishing.

- Organisation for Economic Cooperation and Development (2018). *State-Owned Enterprises and Corruption—What Are the Risks and What Can Be Done?*, Paris: OECD Publishing.
- Transparency International (2017). *10 Anti-Corruption Principles for State-Owned Enterprises*. Berlin: Transparency International.