

政府採購作業開標主持人 不當公布底價案例探討

李志強 行政院環境保護署政風室科長

壹、前言

採購係所有政府機關（構）經常辦理之業務，而為建立公平、公正及公開之採購程序，提升採購效率與功能，我國在政府採購法及其施行細則等相關法令中，設有所謂保密義務，藉此避免採購人員因職務關係或機會洩漏採購資訊，使特定廠商獲取不正利益，以致影響採購之公正性，違者即涉有洩密之責任。此於採購人員倫理準則第7條第7款明定採購人員不得「洩漏應保守秘密之採購資訊」，舉凡公告前之招標文件、評選階段受評廠商資料、協商措施內容、評選前之採購評選委員名單等，依法在特定採購程序中均定有保密規範，而其中最常見者，莫過於開標主持人於決標前洩漏底價資料。申言之，開標主持人若因一時失察，誤以為投標廠商標價已低於底價，故宣布得標廠商進而公布底價，此行為是否違反政府採購法之保密規定而構成刑法洩密罪，實務見解不一。有鑑於此，為釐清疑義，以下彙整相關規定並參酌法院見解，希能提供各界參考。

貳、主要規定

有關開標主持人不當公布底價可能涉及之規定，主要有：

一、政府採購法第34條：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。（第2項）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。（第3項）

二、政府採購法第58條：機關辦理採購採最低標決標時，如認為最低標廠商之總標價或部分標價偏低，顯不合理，有降低品質、不能誠信履約之虞或其他特殊情形，得限期通知該廠商提出說明或擔

保。廠商未於機關通知期限內提出合理之說明或擔保者，得不決標予該廠商，並以次低標廠商為最低標廠商。是以，投標廠商有前述情形時，因尚未決標，開標主持人自不得公布底價。再者，如果投標廠商標價低於底價80%，招標機關應依據行政院公共工程委員會函頒之依政府採購法第58條處理總標價低於底價百分之八十案件之執行程序辦理。

三、刑法第132條：公務員洩漏或交付關於中華民國國防以外應秘密之文書、圖畫、消息或物品者，處3年以下有期徒刑。（第1項）因過失犯前項之罪者，處1年以下有期徒刑、拘役或3百元以下罰金。（第2項）

參、案例解析

一、案情概要

某甲服務於某公營事業機構，係依政府採購法規定承辦採購人員，為依法令從事於公共事務而具有法定職務權限之公務員，103年間奉派擔任某採購案開標作業主持人，本採購案採最低標方式決標，底價經核定為新臺幣（下同）104萬元，其中投標廠商A公司報價80萬元為最低標，然該公司之標價低於底價80%、高於底價70%，惟某甲未依政府採購法第58條規定，以及本採購案投標須知第61條第11項第3款規定，因最低標之總標價低於底價80%，依採購法主管機關訂頒之依政府採購法第58條處理總標價低於底價百分之八十案件之執行程序第4項規定，應限期通知最低標廠商提出書面說明，不得未經說明而逕行通知最低標者提出擔保。換言之，某甲原應限期通知最低標者A公司提出書面說明，不得未經該公司說明或提出擔保，即逕行宣布決標並公布底價，然某甲因計算錯誤，認為廠商報價80萬元未低於底價八成，無標價偏低之情形，即逕行決標並當場宣布底價為104萬元。檢察官因認某甲涉犯刑法第132條第2項過失洩漏國防以外之秘密罪

嫌，予以起訴。

二、地方法院判決見解（註 1）

（一）按政府採購法第 34 條第 3 項規定：「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。」，是底價於決標後，無特殊情形下，應予公開，此時底價即非屬關於中華民國國防以外應秘密之消息。

（二）某甲係於宣布決標後始公開底價，決標前均無人知悉底價為何，此外亦無決標後不應予公開底價之特殊情形，則該採購案決標後之底價即非屬關於中華民國國防以外應秘密之消息，而某甲於決標前未予洩漏他人，於決標後亦依政府採購法第 34 條第 3 項規定公開之，自非屬洩密行為。

（三）縱某甲雖未依據依政府採購法第 58 條處理總標價低於底價百分之八十案件之執程序，限期通知最低標者 A 公司提出書面說明或提出擔保，即逕行宣布決標，或誤看、誤算底價而誤宣布決標等情，然某甲既係該採購案之開標主持人，於其代表機關宣布該採購案決標後，即已生決標之法律效力，則無由以決標有誤即認該次底價仍屬中華民國國防以外應秘密之消息，而認某甲所為係洩密之理。

三、高等法院判決見解（註 2）

（一）底價於決標前應予保密，固屬刑法第 132 條第 1、2 項所指中華民國國防以外應秘密之消息，但依政府採購法之規定，採購案決標後即應予公開底價，是決標後之底價本應公開，此時即非屬關於中華民國國防以外應秘密之消息，其決標後公開底價自無違上開規定。

（二）某甲係於「宣布決標後」始公開底價，決標前均無人知悉底價為何；此外，亦無決標後不應予公開底價之特殊情形，則該採購案決標後之底價自決標後，即非屬關於中華民國國防以外應秘密之消息，而某甲於決標前未予洩漏他人，於決標後亦依政府採購法第 34 條第 3 項規定公開之，自非屬洩漏國防以外秘密之行為。

（三）某甲未依依政府採購法第 58 條處理總標價低於底價百分之八十案件之執程序限期通知最低標者 A 公司提出書面說明或提出擔保，即逕行宣布

決標，或誤看、誤算底價而誤宣布決標等情，然此屬決標程序之瑕疵，在廢標之前，既係該採購案之開標主持人，其代表機關宣布該採購案決標後，對外即已生決標之法律效力，無由以決標有誤即認該次底價仍屬關於中華民國國防以外應秘密之消息。綜以，某甲「過失決標」之行為固有可議，但不因此使決標後之底價仍屬關於中華民國國防以外應秘密之消息，而認有「過失洩密」之犯行。

肆、可行作法/代結語

禁止採購人員於開（決）標前洩漏底價，目的旨在避免造成限制競爭、不公平競爭抑或圖利特定廠商。鑒於各政府機關（構）辦理採購案件開標作業時，屢有發生開標主持人過失洩漏底價情事。例如開標主持人誤認廠商報價進入底價、或應予保留決標案件，因疏未注意或不熟稔政府採購作業程序及底價保密規定，不慎於開標現場公布底價，導致發生洩漏底價情事。

從上開案例之判決可知，開標主持人宣布決標後始公開底價，決標前並未洩漏他人，且亦無決標後不應予公開底價之特殊情形，則該採購案決標後之底價自決標後，即非屬關於中華民國國防以外應秘密之消息，故無洩漏國防以外秘密之行為。此外，若開標主持人誤看、誤算底價而誤宣布決標等情，此屬過失決標之行為，乃為決標程序之瑕疵，行為雖有不當，但仍不構成過失洩密之犯行。

本文認為正本清源之道是機先採取防範措施，強化相關採購保密作為。在此建議，除開標主持人應熟悉採購規定外，招標機關宜研訂採購程序標準作業流程（SOP），並在相關程序中標記法定保密條款，如在底價簽核單或底價表等適當位置，標示「底價於決標前應予保密」或其他警語，提醒底價核定人員善盡保密義務；另參酌前揭實務見解，在開標前，於主席桌上放置或張貼文字，特別強調廠商報價若在底價以內，開標主持人應先宣布得標以及得標廠商名稱，最後再公布底價，藉此協助開標主持人恪遵保密義務，以避免發生過失公布底價之情況，此將有助於採購作業之順利進行，並減少招標機關及主持人不要之困擾，真可謂一舉多得。

註釋

註 1：參見臺灣臺北地方法院 103 年度易字第 629 號判決。

註 2：參見臺灣高等法院 104 年度上易字第 200 號判決。