

第一章 緒論

基層建設是公共工程建設的一環，是政府為持續經濟發展，增進人民福祉，提昇國民生活品質的一項公共事務。從公共工程執行的過程來看，無論大小工程，都必須經過構思研議定案後，再有規劃、設計、發包、施工、監造、保固等七大階段，在此作業網絡中，環環相扣，絲絲相連，任一點有疏失，任一點出狀況，都足以影響工程品質之良窳！而公共工程，更跨連政府、營造業者、人民等三大性質不同的領域，這三者之間，職責、權限、立場各不相同，故其困難程度、複雜程度，遠超過一般工程，相對應到工程其影響之因素就更加繁多。

根據內政部警政署八十八年全年實施檢肅治平專案目標一一一人，其中涉及圍標工程、恐嚇營造廠商及不法圍事者計十五人。重大流氓檢肅到案移送法院治安法庭審理者五七五人，其中涉及圍標工程、恐嚇營造廠商及不法圍事者計十一人。總計自八十六年至八十九年九月底止，有關流氓案件涉及工程黑金者，計十八案、四十五人，有關刑事案件涉及工程黑金者，計二十九案、八十二人。¹足見我國公共工程部門黑金介入情形頗為嚴重。

近年來我國積極推動加入世界貿易組織 (World Trade Organization, 簡稱 WTO),²參與國際社會，諮商過程中各國以我

¹ 監察院公報，第 2309 期，民 90，頁 1-11。

² WTO (世界貿易組織): 前身為關稅計貿易總署 (General Agreement on Tariffs and Trade 簡稱 GATT) 目的在於打破各國貿易障礙，促進世界貿易自由化。第四屆 WTO 卡達部長會議於九十年十一月十一日 (台北時間晚間十一時二十一分) 宣佈採認通過台灣入會案，十三日凌晨完成簽署入世議定書議式，成為 WTO 第 144 個會員。

國現行政府採購法規不夠健全，不合國際做法，歧視排斥外商，堅持必須先行簽署政府採購協定（Agreement on Government Procurement，簡稱 GPA），³方能支持我國入會。為此，『政府採購法草案』在廣納專家學者意見及經過多次會議研討，遂於民國八十七年五月一日經立法院三讀通過，同年五月二十七日總統公布，並於民國八十八年五月二十七日正式實施採行。這項嶄新的作法，能否改善鄉鎮層級基層建設的發包制度，減少工程糾紛及弊端等亂象，減低採購發包事務人員及工程技術專業人員等執事者有形與無形的壓力，滿足人民需求，造福國人，進而改變國家形象，擠身國際社會，值得深入研究。

第一節 研究緣起與背景

民國八十五年的賀伯颱風肆虐，造成台灣中部地區災情慘重，大安溪洪水氾濫，造成大甲鎮轄區之社尾堤防潰堤六百餘公尺，嚴重危及人民生命財產安全；八十六年的溫妮颱風，橫掃台灣北部，更造成大湖山莊淹水、汐止林肯大郡災變、北市德行東路坍方 乃至中南部沿海地區遇雨成災、海水倒灌、水鄉澤國的嚴重災情；九二一集集大地震，是台灣近百年來遭遇最慘痛的震災，山崩地裂、地層翻滾、斷層貫穿、大地隆起、橋段路坍，更造成人員死傷慘重、無數房屋倒塌、到處流離失所的災民；甚至九十年七月二十九日直撲橫掃重創台灣的桃芝颱風，豐沛的下雨量，更造成花蓮、南投重大的土石流災情，無數的家園及家人無

³ GPA（政府採購協定）：包含二十九個協定可區分為 1、多邊貿易協定，各會員國均一律適用受其規範，無選擇權；2、複邊協定，會員國可自由決定是否簽署，並僅適用簽署國。另外協定內容包括協定條文共二十四條及各國承諾開放政府採購市場清單。

情的被土石流淹沒與面臨遷村之命運；九十年九月十七日的怪颱「納莉颱風」更重創北台灣，造成台北中心精華地段大水災情；這些天然災難景況不僅顯現出大地的警訊，另外一方面也凸顯出基層建設公共工程之良窳？

然而，公共建設計畫推動過程中所面臨之問題繁多，諸如計畫決策過程是否周延完整、工程控管制度是否完善、營建資源是否足敷需求、採購發包制度是否完備、合約簽訂是否公平、品質管理是否落實、相關配合法規是否健全及有關資訊管道是否暢通等，均直接或間接影響公共建設的品質；至於地方政府基層建設公共工程主要包括「改善偏遠地區居民生活計畫」、「都市計畫外村里連絡道路排水改善計畫」、「改善區域排水設施計畫」、「改善市區下水道工程」及「農水路管理維護」、「堤防維護」、「鎮內道路開闢養護」、「一般小型零星工程」、「公園增闢公共設施及美化環境」、「村里路燈維護管理」等公共工程，乍看之下似非重要或重大工程建設，惟依據歷來災情顯示這些工程之品質卻直接或間接與災情嚴重程度相關，關係到國人的生活福祉與公共安全至鉅。

鄉鎮市層級是執行公共工程最基層的行政機關，而基層建設執行之階段，從工程進行中所需歷經七大階段、暨從參與作業人員之角度觀察，共包含了決策人員、設計者、施工者、監工者、與使用者等五種不同代表性人員，就整體環境而言，這五種人員都具有脈絡一貫銜接式管理的特質，透過層層考核，均可於發現偏差後即時補救改正，回歸正軌。例如，採購發包制度辦理情況，理論上均是環環相扣、互相勾稽，應無瑕疵。惟實務上，政府採購制度變遷前後，同樣均有圍標工程、暴力介入工程、黑金涉入工程的情況發生，且均關係到地方政治生態的運作、從業

人員的工作特質、及基層地方政府機關的效率能力與品質等問題，而這些問題在現階段是否為造成公共工程採購發包事務人員與工程專業人員潛在工作壓力的重要影響因素，殊值探討。

第二節 研究動機與目的

壹、研究動機

鄉鎮市公所採購發包事務及工程專業人員(以下簡稱為基層採購發包事務人員)之工作壓力雖然顯而易見，在有關工作壓力之研究上，探討對象大部份以學生、教師、司機、保險業或其他專業人員之工作壓力等研究，惟相關採購發包事務人員之工作壓力研究卻極為少見；至於有關公共工程之研究，大多探討工程圍標、綁標或是黑道介入工程、金權政治主導事件等研究。從採購發包事務人員及工程專業人員角度為面向探討這些有關問題之研究，由於敏感性較高，亦少見篇幅。

從全國工業總會一項研究報告記載：⁴黑道（黑社會）介入中央公共工程 15.6 %、地方公共工程 49.5 %、民間建築工程 1.64 %，而白道（民意代表）介入中央公共工程 27.12 %、地方公共工程 41.59 %、民間建築工程 2.12 %，由此可見黑白二道介入公共工程的情形頗為嚴重。相對應到主辦地方基層建設公共工程的基層採購發包庶務及工程專業人員身上之工作壓力就相當的沉重與難挨，若再加上社會各界的期盼與司法單位之查察，工務單位的專業人員身心上的情緒耗竭與職業上之倦怠感，其壓力程度

⁴ 中華民國全國工業總會，《工業界對新政經環境的看法與對新政府的期許》，民 89，頁 1-13。

嚴重程度如何？值得探討。

基層建設是公共工程建設之一部份，營建工程的進行需要在人員、法令制度與組織結構的相互配合下，才能圓滿達成；首先，從「人員」面向來看，各機關學校行政主管、總務、專業技士、主計等人員，對於營繕工程案件有關法令、辦理程序，因非經常辦理，或因人事更迭初次承辦，故多缺乏實務經驗及法律素養，以致在無意中有所疏失，而涉及行政責任，甚至招來刑責。其次，就「法令」制度面向觀察，由於法令制度未盡周嚴，法令規章經由不斷解釋或修訂創新，公共工程相關行政人員為履行其法令所賦於職責，對於有關法令之研習，以及全般業務之瞭解，以適應新法令之變遷，其適應力與反應能力，自然非常重要。再者，就「結構」面向來看，因特權關說、暴力介入、黑金政治充斥、利益團體的施壓，以及不肖廠商高價圍標或低價搶標，嚴重影響工程進度及施工品質，甚至衍生官商勾結圖利情事。這些弊端不僅造成浪費公帑，損害政府形象，同時還破壞產業秩序，妨害公平競爭，傷害營建產業，成為大眾關切和輿論詬病的焦點。

貳、研究目的

本研究目的主要在探討並描述現行基層政府行政機關，辦理公共工程採購發包、工程流程進行的概況，藉以瞭解基層公共工程部門現況與問題所在；其次探討工程參與人員對政府採購法的規定及政府採購法實施前後法令的一般性認知，用以瞭解對採購法變動前後參與公共工程人員之調適與反應實況；最後再嘗試從參與人員的角度和影響公共工程採購發包事務執行的各項壓力因素進行剖析。藉由論文闡述機會結合理論，作一客觀理性分

析，期能拋磚引玉，有助於從業人員「工作生活品質」⁵提昇，減少錯誤與弊端，進而對提昇基層建設的品質有所助益。

第三節 研究方法與限制

本論文研究方法，依研究架構中欲探討之問題層面，採用文獻探討分析，先界定研究範圍與相關名詞的定義，並闡釋問題的特性，再以台中縣政府暨二十一個基層工務單位之主管、工程主辦、監工人員及採購發包相關工作從業人員為對象進行有系統的深度訪談，作為本研究的問題探討核心，藉此推展出研究的議題，茲將研究方法敘述如下：

壹、文獻探討法

本研究就公共工程執程序、採購發包制度之發展歷史及工程從業人員的工作壓力、工作生活品質，廣泛蒐集曾經發表於報章、期刊、論文、官方文件資料等公共工程各階段造成大小不同壓力的相關資訊，並輔以各基層年度工程決算金額與實際從業人員工作量分析結果及公共工程發生弊端之實際案例，從中予以分析歸納，期能發覺問題癥結所在，進一步研擬解決方案，希期對公共營建工程品質的提昇及從業人員工作壓力的紓解有所助益。

貳、深度訪談法

本次訪談以台中縣政府暨境內二十一個基層工務部門主管

⁵ 孫本初，《公共管理》，台北，時英出版社，民 86，頁 31-55。

及實際從事公共工程採購發包事務人員及負責工程執行的技術人員為對象進行實務性訪談。

訪談內容以法制面、運作面、結構面等三大面向為主軸探討法制變遷、機關首長、民意代表、營建業者、工作特質及司法檢調單位、民眾等各方面所造成的正負面影響，輔以公共工程執行過程中程序步驟之規劃、設計、發包、施工、監造、驗收、保固等七大階段之實務經驗為主題，從中研訂訪談題目十題，以瞭解實際的狀況。希望經由他們經歷之工程實際體驗，從實務中剖析承辦公共工程之壓力來源、程度大小，是否對工程品質、工作生活品質造成影響？並提出因應及建議。本項訪談設定題目十題，其選定的原則如下：

- 一、 工作壓力之概念乃由壓力定義所衍生而來，壓力一詞源自於物理學的探討，學者對壓力所作之定義也大同小異，惟自機械原理至各行各業之工作特性，均會產生「工作壓力」，故從訪談人員以工作特性觀點對工作壓力之認識與解讀，以為基層建設公共工程從業人員工作壓力定義輪廓之準據，乃訪談題目第一題設定之初衷。

- 二、 基層行政機關之鄉鎮市首長之產生方式，均是透過人民投票選舉而來，長期以來各政黨為強化其統治的正當性與地方派系形成一種地方政治生態中的「恩庇 - 適從理論」⁶的關係，在選舉政治中表露無疑。它透過地方選舉與地方派系結合，有派系就有地方領袖的崛起，鄉鎮市長靠抬轎者（派系、樁腳、角頭）護航，

⁶ 陳明通，威權政體下台灣地方政治精英的流動（1945-1986）：省參議員及省議員流動之分析，台北，國立台灣大學政治學研究所博士論文，民79，頁90-92。

並且投入龐大的競選經費，方有可能贏得選戰當選民選機關首長，上任後當然要從「權」、「利」方面作一適當回饋，所以，對應在工程經費較多的工務單位上，基層採購發包事務人員的工作壓力自然就有相當的份量。乃訪談題目第二題設定之目的。

三、工作壓力對工務單位採購發包及公共工程承辦者產生何種影響，從實際從事工程業務承辦人身上，瞭解監辦單位（財政、主計、政風）在工程執行過程中程序步驟之規劃、設計、發包、施工、監造、驗收、保固等七大階段可能衍生之壓力與程度大小的看法，乃訪談題目第三題設定之用意。

四、從報章雜誌報導經常可見民意代表與營造業者相互掛勾情事，或是以關係企業型態操縱，或藉由其在議會的預算審查權來作為條件交換，以取得相關的營造利益。面對民意代表的介入、特權關說，所加諸於承辦員身心的壓力如何？如何紓解？藉由深度訪談過程中來加以印證，乃訪談題目第四題設定之用意。

五、閩南語有一句俗諺說道：「法令萬百條、要用無半條」，突顯出從業人員專業素養不足以應付日益繁雜的工程採購、發包、監造、驗收、勘驗等相關規定條文。政府採購法實施後，有無增加工作負荷！工程人員辦理工程營建時該如何抉擇，從實務中剖析與壓力之共生關係，乃訪談題目第五題設定之目的。

六、企業型政府的理念及知識經濟的倡導，行政機關的人

員更需秉持服務顧客的態度從事服務，在以民為主的時勢裡，眾所皆知的民眾綁白布條抗爭、丟雞蛋、暴力行為等情況層出不窮，因此時常阻礙公共工程施工進度的控管，當上級要處分、居民得不到回應又要隨意檢舉時，所衍生的壓力會造成什麼後果。乃訪談題目第六題設定之本意。

七、天然災害可分為風災、水災、震災等災害，近年來的災諸如九二一集集大地震、象神、尤特、桃芝、納莉、利奇馬等颱風的肆虐，造成橋斷、水淹、土石流掩蓋的殘像，除了可憐的災民外，上有行政官員等待調查責任歸屬，更甚者涉及刑事責任，長久的不安定感造成日積月累的壓力，工程承辦人員人人自危，內心的壓抑如何自處。乃訪談題目第七題設定之目的。

八、近年來台灣地區黑金問題嚴重，黑道猖獗與金權氾濫的現象，已經嚴重衝擊我們的社會治安及民主法治的發展。黑道（黑社會）、白道（民意代表、營造業者）、灰道（政府官員）等三類所形成的「共犯結構」、「食物鏈」，那一類對公共工程運作影響加諸之壓力最大，並就親身經歷及從業人員體驗，印證民代關說特權相互結合的情況，乃訪談題目第八題設定之本意。

九、台中縣二十一基層的工務單位，單就工程勞務採購發包的執行方式就不盡相同，有總務單位統籌辦理者、亦有各別課室辦理本家的採購標案，又因法令不甚瞭解及有些行政機關以約聘僱人員承辦採購發包事務，執程序未見標準化。所產生錯誤之後果責任將不是

個人所能承擔。乃訪談題目第九題設定之本意。

十、公共工程所涉及的七大程序步驟規劃、設計、發包、施工、監造、驗收、保固等執行階段，法令制度並無法規範極細目的事項，此時行政官員裁量權的彈性範圍就有如「天地之大」該如何拿捏呢？一項正義化身一種不變的法則，現代包青天 - 司法檢調單位，一旦接獲檢舉信函，主觀的認知就是運用其職務的權限「蒐證、調閱、查扣」相關資料，不會先衡量行政首長或被授權負責業務之承辦員的裁量決定是對或錯的，自然產生解讀不同的疑慮！從相關的司法判例中最倒霉可能是業務承辦人，可能在調查階段就身陷囹圄被收押禁見，造成個人身心受創、家庭的恐懼與無奈。乃訪談題目第十題設定之本意。

參、研究限制

鄉鎮市公所乃政府機關中最基層的行政組織，每天與民眾面對面接觸的第一線機關，任何行政決定攸關民眾權益甚鉅，而且更是負責著基層建設工程的規劃、設計、發包、施工、監造、驗收、保固等階段的工作業務。然而，公共工程所涉及的層面甚廣，加上地方政治生態的組成因素繁雜多變，以及政府採購法令條文繁瑣，在在關係到公共設施的成敗，和工務單位工程採購發包事務人員的責任與壓力，因限於時間、人力與經費的不足，無法廣泛到達各基層機關做研究與印證，故界定為台中縣二十一個基層工務或建設單位內相關的採購發包事務人員為研究範圍。

本研究以台中縣二十一個基層工務單位採購發包事務人員

為對象，採取文獻探討與深度訪談之方法，目的在瞭解工程專業人員所承受的壓力狀況，以及壓力對他們所產生之影響與因應之道。另外在參考文獻資料不足及人力、時間、空間條件的限制之下，本研究的研究限制敘述如下：

在文獻的參考資料當中，公共工程上大都探討工程圍標、綁標或是黑道介入工程、金權政治主導事件等研究，而以基層採購發包事務人員之工作壓力研究為主題的文獻卻極為少見。故在文獻的運用上，本研究僅能以工作壓力部分為研究探討之重點，至於人員工作壓力之實務研究方面，則僅能輔以工務單位實際從事採購發包事務人員為對象，探討研究對工作壓力問題的觀察、認知為論述，來加以陳述，故在文獻的周延程度上恐有不足之處。

本研究以質性訪談的方式蒐集、分析資料，因深度訪談、資料蒐集、分析、整理較為費時費力，工務單位又屬外勤工作性質，故研究的對象數量、訪談的時間長短無法廣泛眾多。在研究結果上僅能解釋研究對象現階段個人知覺反應狀況，而不具有類推性。基層首長、民意代表由選舉產生，公務員承受其指揮、監督，且公共工程案件又屬敏感度較高的議題，加上研究者與受訪對象間缺乏深交的人際關係，所以，訪談過程中對於所討論的議題，受訪者未必全部真實以對、坦然回應，可能只是敷衍回應或者避重就輕的選擇性回答，對於研究結果的準確性將可能發生偏頗。

第四節 研究架構與章節安排

壹、研究架構圖：

政府採購法制變動 法令變動的壓力 司法調查單位的壓力	實務上司法判例 長庚吊橋改建水泥橋工程 (台中縣石岡鄉)
----------------------------------	------------------------------------

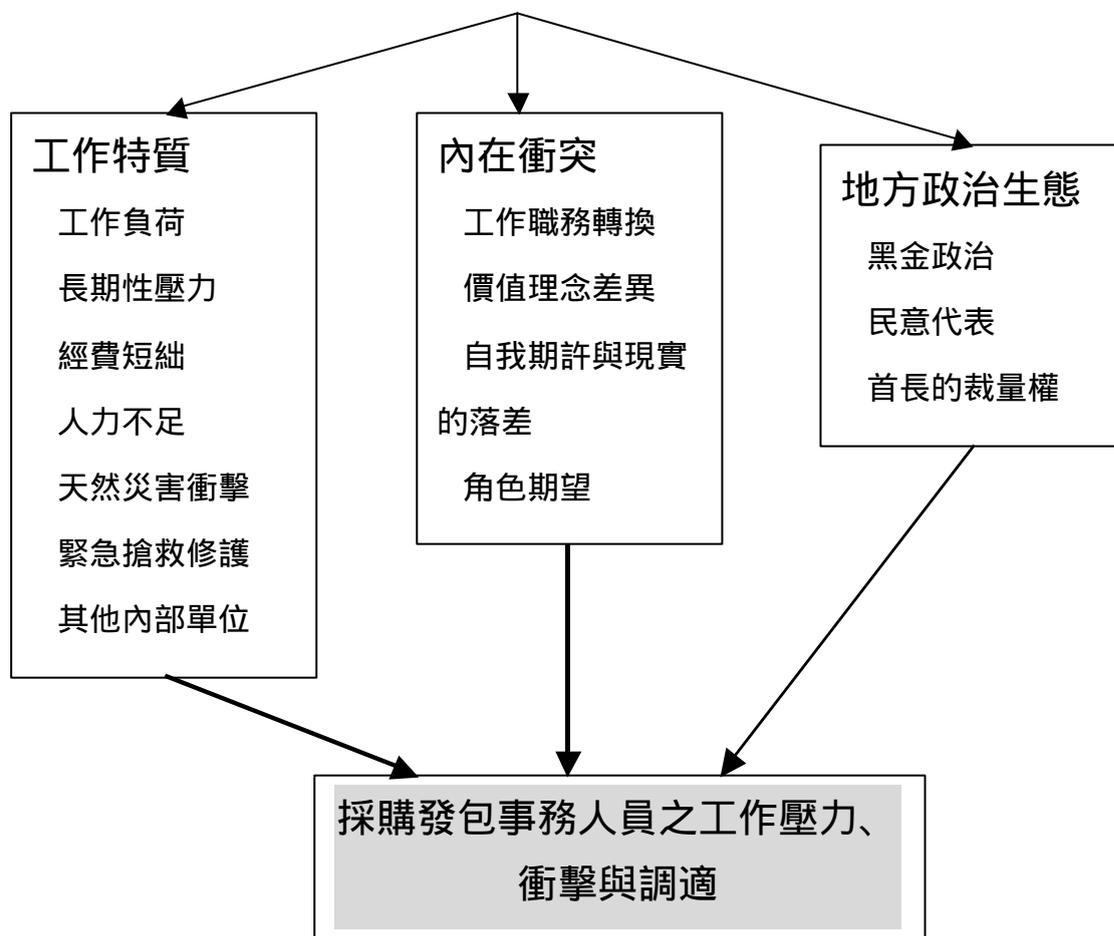


圖 1-1：研究架構圖

資料來源：研究者自製

貳、章節安排

第一章緒論。就研究緣起、研究動機與目的、研究方法、研究範圍、架構及章節安排、研究概念界定等，予以敘述分析，使能瞭解本研究的主題與內容。並以天然災害肆虐慘況敘述、地方政治生態、黑道暴力介入工程、鄉鎮市層級之地方政府組織結構及縣與鄉鎮之關係，再瞭解工程採購、公共工程、品質保證、行

政裁量權、工作壓力等概念，進一步研析其相互關聯程度及未來改革的方向。

第二章文獻探討。以政府採購法立法之意義、回顧發包制度、政府採購發包改革的方向、工作壓力的相關理論等，從中瞭解政府採購發展歷史及制度變革不同時期的改變，法制變遷公佈實施前後制度對行政機關首長、營造業者、法院或檢調單位、業務承辦者等不同面向反應，分析各面向對鄉鎮公所公共工程採購發包及工程專業人員造成之工作壓力、程度大小，影響因素壓力來源及所產生壓力之有效紓解方式。

第三章公共工程、勞務採購發包相關法規及變動分析。以政府採購法實施前工程發包招標的相關法令規定及行為病態、政府採購法實施後工程發包招標的相關法令規定及防範之道、實施前後法令之比較分析等。首先從公共工程採購發包招標相關法規的變動談起，說明政府採購法實施前、後不同法令適用的情形及功能，及所發生之行為病態、防範改善之道等等涉及法律層面之問題，作一比較分析。

第四章影響基層採購發包事務人員工作壓力之環境因素之探討。研析公共工程與勞務採購相關的司法判例、案例等個案，探討對基層暨行政機關的行政裁量間的衝突關係及首長裁量(介入)造成責任不清的情形，輔以黑金政治、地方派系對公共工程採購發包制度及工程執行實務面的影響，以為政府機關及執事者執行時之借鏡。

第五章對實際參與公共工程採購發包事務人員執行相關業務的訪談結果分析。對實際參與公共工程事務的技術人員及資深

較具代表性的主管及採購發包的執行者進行深度訪談，再以此深度訪談結果，從法制變遷過程層面、地方首長層面、民意代表層面、營造或設計監造業者層面、法院或檢調單位層面等面向作一比較分析及結論。

第六章結論與建議。分為研究發現與研究建議，針對基層公共工程採購發包事務人員各種壓力源的感受影響因素、以及壓力的衝擊、壓力的調適等面向之發現作一敘述，最後依據研究結果提出建議，以供未來工作改革的方向。

第五節 研究概念界定

基於上述本研究目的與方法，本研究旨在探討基層基層建設工程採購發包人員與公共工程從業人員「工作壓力」之研究，茲將重要相關名詞界定如下，以利內容的說明與呈現。

壹、公共工程採購

公共工程範圍極為廣泛，工程採購俗稱為營繕工程。⁷單就採購（procurement）一詞而言，依據美國學者 S.F.Heinritz 知定義：採購者，為其取得需要原料與物質之行為及其應負職責，而且包括有關物資與供應來源，及計劃、安排、決策以及研究與選擇，確保交貨確實之查察，及其接受驗收前之數量品質檢驗。本國學者葉彬對採購定義為：「以最低總成本，於需要時間與地點，以最高效率，獲得適當數量與品質之物質，並順利交與需要

⁷ 鄭信吉，工程採購實務與防弊措施，九十年四月法務部政風人員訓練班 7

單位即時使用之一種技術」。⁸另依據政府採購法第七條認定之工程：係指在地面上下新建、增建、改建、修建、拆除構造物與其所屬設備及改變自然環境之行為，包括建築、土木、水利、交通、機械、電氣、化工、及其他經主管機關認定之工程；⁹所稱之採購依據政府採購法第二條認定：指工程之定作、財物之買受、定製、承租及勞務之委任或僱傭等。¹⁰

公共工程諸如道路工程、橋樑工程、捷運系統工程、第二高速公路工程、高速鐵路 BOT 工程、防洪工程、河海工程、興建或整修公共建築物之建築工程及相關辦公廳舍工程、公共設施工程等工程均可稱之。而一般包括營建工程（又稱土木工程）與機電工程兩大類¹¹。有人則人為公共工程係政府機關為持續國家經濟發展，提高人民生活品質所為之工程。本研究定義的「公共建設」或「公共工程」指的是政府機關依據法定程序投資推動執行之硬體設施建設，目的在提供改善公眾日常生活所需的公共工程設施，效能為大家所共享，以達成促進產業經濟發展之政策性目標。

工程採購涵蓋範圍極為廣泛，以興辦者身分、經費來源、目的等不同面向，可大致分為政府機關（公部門）與私人企業公司行號（私部門）兩種，就存在目的而論：政府機關乃是遵循法令規範程序辦理，主要目的是為服務公眾、達成社會功能、完成組織目標；私人企業主要以營利為目的，不同老闆就有不同作風，各自訂定引進採購發包制度。本研究稱之工程採購則只限於政府機關（公部門）等單位。

⁸ 葉彬，《採購學》，台北，作者發行，民 67。

⁹ 行政院公共工程委員會，《政府採購法令彙編》，台北：工程會，民 88，頁 1-2。

¹⁰ 同註 7。

¹¹ 尹章華，《公共工程與採購法》，台北：漢興文化圖書公司，民 87，頁 6-12。

貳、品質保證

品質保證 (Quality Assurance : Q.A.) 即 : 「向消費者保證品質，使消費者能安心、滿意的購買，且於使用時能對產品產生信心及滿足感，並能長期使用，稱為品質保證」。¹² 商品製造者或勞務提供者，所提供商品或勞務在過去有長期品質信用的保證，則消費者能夠安心、滿意的購買產品，因此品質保證絕非一朝一夕可以達成，而是必須經過長時間的努力方能奏功。公務機關工務部門所要求的品質意義可從三方面來說，第一方面即反應出行政機關本身的執行能力、規劃理念與實行方法。第二方面即反應出公共工程設施本體或專業人員本身所顯現的價值。第三方面即使用者（即一般民眾）對公共工程設施或專業人員的服務，竣工使用後所感受到的價值。

綜結以上所述，品質應具有下列的幾個特質：¹³

- 1、卓越的程度。
- 2、附合於所要求的標準。
- 3、有能力滿足顧客或消費者的需要。
- 4、使用時之合適性。
- 5、沒有缺陷的批評或指責。

不論是公共工程本身的硬體設施亦或專業人員個人的服務而言，其品質的界定乃視該等公共設施在一般民眾及居家住民使用後，公共設施本身所顯現價值的程度。在政府機關大力推動企業型政府並以顧客導向為經營理念之際，公部門工務單位採購發

¹² 陳耀茂，《品質保證 - 理論與實務》，台北，五南圖書出版公司，民 72，頁 3。

¹³ Thorpe, D. J. (1997) 轉引自李長貴，《績效管理與績效評估》，台北，華泰文化事業有限公司，民 86，頁 125-126。

包、工程從業人員就是商品製造者或勞務提供者，在公共工程執行上當然要求作到「品質保證」，才能有效的讓民眾對政府機關施設之公共設施建立信心，並免於風災、水災、震災等天然災害肆虐時之恐懼與憂慮。

參、行政裁量權

政府機關的行政行為，實際上是由無數輕微的自由裁量權所交織而成的。縣、鄉、鎮、市為行政機關最基層的低層次業務執行單位，基層行政人員是在行政體系中與民眾直接接觸的第一線行政人員，例如：基層行政人員或地政事務所人員或中小學的老師等均屬之，主要職責業務性質為服務民眾，故其設置均採專業分工、逐級授權、分層負責的方式設立。惟行政裁量權的意義如何？根據戴維斯（K.C.Davis）的觀點認為，它是「一為行政人員不管在那種有效的權力限制下，擁有對可能的行動或不行動方案的選擇自由。」（cited by Ham & Hill, 1984 : 149）¹⁴另外依據學者布羅（D.Bull）和多尼森（D.Donnison）觀點，裁量權的行使是指在「法規的規範之下，賦予一個人在特定的場所中作出其認為適當的選擇之一種責任」。¹⁵另有學者則認為裁量的行使是公務行為的靈魂。其主要原因乃國會所通過的法律、或總統、行政首長所頒布的行政命令，大多只止於原則性的規範，故有賴於行政人員針對具體的案件與實際的情況，提出相關處理的因應措施供長官決定，因此行政人員裁量權的運用更是無可厚非。所以裁量權的行使應涉及法規的分析判斷，例如，它們受各種法規的約束與管制的範圍、是否有故意違法與過失的行為？是否有應作為而不作為之情形？而且更應重視它的背後動機與重要後果。

¹⁴江岷欽，林鍾沂編著，《公共組織理論》，台北，國立空中大學，民88，頁311-316。

¹⁵同註14。

肆、工作壓力

工作壓力乃源自於壓力(stress), 而壓力係源自於物理學 , Canon 於 1932 年對心理壓力作系統性探討時提出人們生理變化和其所承受的壓力間有關聯性¹⁶。

工作壓力係指個人在工作場域中，所承受來自於工作本身或相關因素所產生的壓力，陳甦彰指出工作壓力是個人能力和工作環境及資源的需求，兩者產生的交互作用，使得個體的心理狀態脫離正常軌道的現象。¹⁷Robbins.Cenzo (1999) 指出「壓力是當你面對不確定但很重要的機會、限制、要求時的一種壓迫力或感覺」。¹⁸壓力也常和限制或要求聯想在一起。以公共工程實務面向而言：限制是約束個人想做的事或下抉擇時的一種阻礙。假使一項工程之進行，你想把它做的十全十美毫無缺點可言，但偏偏施工階段又遇到怪颱把它沖毀，你可能就無法按照契約規範要求竣工驗收。限制約束了個人無法掌握實際情況。另一方面要求可能會使人放棄了原來的想法。假如主管希望你明天擬出一項工程計劃簡報，而你尚未準備完善，你可能不會去工地監工督導。就是這樣強迫你改變優先順序。所以，限制與要求可能會導致個人的潛在壓力，當不確定因素伴隨著很重要的結果時，潛在壓力就會變成了實際壓力。

吳毓琦認為「工作壓力乃指當事人對於工作上所被賦予的要

¹⁶ Hobfoll , 1989

¹⁷ 陳甦彰，組織成員壓迫感之實證研究，國立交通大學管理學研究所碩士論文，民 70。

¹⁸ 林建煌譯，Robbins.Cenzo 原著，《Fundamentals of Management》，1998。台北，華泰書局，民 88，頁 256。

求、期許、職責時，所感受到的壓力」。¹⁹黃義良則認為「工作壓力係個體對於自身週遭的工作環境改變或要求，知覺到具有威脅性、壓迫性經由個人特質與心理為中介歷程後，內心所產生消極性與負面的情感反應」。²⁰曹爾忠認為凡與工作有關的因素而引起的壓力，均稱為工作壓力。它具備有三個條件：第一，它是外在環境的要求與個人內在的能力與需求交互作用下，產生的差異與不平衡狀態。第二，它已經造成個體身心狀況脫離正常功能而引起主觀不愉快的感覺的心理反應。第三，這些工作壓力反應，必須因工作有關的因素而引起。²¹

綜合以上學者的定義，可發現部分學者大致將壓力界定在生理、認知與壓迫力或感覺等三種不同論點，所以基層採購發包人員與工程從業人員承辦業務，除了需熟讀法令條文外，尚需應付來自外界環境的壓力，諸如民意代表關說、營造業者的配合度、居民抗爭及司法檢調單位的監視等等因素。對於整體公共工程的推動執行功能的發揮將具有重要的影響和決定性的因素。

¹⁹ 吳毓琦，教師工作壓力之探討，國教園地，第42期，民81，頁21-25。

²⁰ 黃義良，國小兼任行政教師工作壓力與調適方式之研究，《屏東師院國教所論文集》，第4期，民88，頁83-114。

²¹ 轉引自謝琇玲，國民中學學校組織氣氛教師工作壓力及其因應方式之調查研究，碩士論文，國立高雄師範大學教育研究所。

第二章 文獻探討

本章文獻探討先從制度面探討政府採購立法之意義、我國採購發包制度之回顧、公私部門的採購發包制度、政府採購發包事務相關研究、再從工作壓力相關理論去瞭解有關採購發包事務人員的工作壓力，惟相關研究文獻資料甚少不易獲得，然針對採購法公共工程發展及採購法運作等實務研究亦未見廣泛。故本研究將文獻資料大致分為二類，一是從法規理論上探討，一為從實務實證研究上分析，兩者乃一體之兩面相輔相成缺一不可。鄉鎮市公所是最基層的行政機關，鄉鎮市長乃經由民眾選舉投票產生。Aberbach and Rockman (1988) 指出：「行政與政治是相互關聯但不同本質的兩種政府功能系統，行政著重連續、專業、效能

等價值判斷，政治則強調回應、領導、衝勁」。²²而專業行政又是行政機關依照科層理性提昇政府效能的必備組織設計，民主政治是人類追求自由、平等與人權較可行的政治制度，兩者同時出現在政府管理的議題時，當然顯得難以兼顧的兩難局面。

本研究主要探討的對象是基層採購發包事務人員與公共工程專業人員，當他們站在第一線直接面對民意高漲時勢裡的首長、民意代表、營建業者、法令的變遷、法院及調查單位、一般民眾等不同面向所產生的工作壓力及其壓力管理策略之探討。事實上基層單位承辦人員的壓力不單純是來自於工作上，尚有來自外在環境及組織內部的因素。例如來自選舉產生之地方立法機關 - 鄉鎮市民代表會，其以預算審查及監督權來施於壓力、關說或干預。及組織內部的工作氣氛、成員的專業素養、工作量的負荷等造成之壓力，又如基層行政人員職務列等偏低，專門技術人才不願下鄉大多往中央去卡位，舊有職員又紛紛求去，造成人員不敷分配，行政機關首長自得依其權限僱用約聘僱臨時人員擔任部分專職，組織成員素質參差不齊等因素。且由於近來天然災害頻傳，媒體大肆報導水災、震災、土石流的肆虐造成家破人亡、橋斷路阻的景況，檢調單位更針對災區積極蒐證偵辦期間，造成基層採購發包事務人員與公共工程專業人員個體及家庭無形的壓力與更多的無奈與無助。因為，公共工程採購發包事務與專業人員之工作壓力相關文獻資料鮮少及避免研究問題過於龐大，因此本文僅限於公共工程採購發包制度的變革與工作壓力的文獻探討，從相關的理論探討瞭解公共工程採購發包事務與工作壓力的定義、影響、管理及是否有關聯性。分別說明工作壓力相關之理

²² Joel D. Aberbach and Bert A. Rockman, "Mandates or Mandarins? Control and Discretion in the Modern Administrative State," *Public Administration Review*, Vol.48 No .2, March/ April 1988,p.606.

論，最後探討公共工程與工作壓力之關係。

第一節 政府採購法立法之意義

政府採購法（以下簡稱採購法）八十七年五月一日完成三讀（計八章一百一十四條），係為加入世界貿易組織(WTO)，並對行政機關之權限與審計單位的審查監督權，做一個確切的釐清，以明責任與權限俾使達到「行政歸行政、審計歸審計」而研擬之新法案。此法的制定對內有責任明確化制度化與對外加入國際組織之兩大背景因素。

一、對內 - 責任明確化與制度化

回顧我國政府機關長期以來辦理營繕工程及購置、定製、變賣財物，並無一套發包採購作業規則，亦未制定行政作業之基本法規，主要係以民國六十一年五月二十六日總統公佈修正的「機關營繕工程暨購置定製變賣財物稽查條例」三十七條（簡稱稽查條例）、²³審計法、審計法施行細則及「行政院所屬機關營繕工程招標注意事項」為主，再輔以各行政機關之行政命令規章為依據，但事實上前三項法規均從事前審計觀點出發，並非協助採購作業的進行，致使審計職權與行政權界限混淆不清，許多屬於行政業務範疇卻需經審計機關查核或同意後方可進行，例如派員會核底價、同意比價或議價等等，常造成採購人員抱怨審計干預行

²³ 我國政府審計制度，《八十七年度審計報告書》，民 87，頁 1-5。

政，致使採購績效不彰，甚至窒礙難行的地步；審計部門則抱怨替不肖採購人員背書，其以程序合法掩護非法，由審計人員揹黑鍋。以「稽察條例」為例，自民國六十一年修正公佈至今，二十餘年來採購環境已改變太多，也確有立法的必要，而非單純以審計法施行細則加以修正補充規範，或各機關自訂寬嚴不一的作業內規，便足以因應現實的需要，因此讓行政的歸行政，審計的歸審計，才能真正地正本清源，讓一切制度以公開、公平、公正的透明化呈現，以期達到合理競爭的原則導正採購市場的惡習，藉以提昇政府效能與採購人員的形象。

二、對外 - 加入國際組織

經過了多年的努力，第四屆 WTO 卡達部長會議於九十年十一月十一日（約台北時間晚間十一時二十一分）正式採認通過台灣入會案，我國並預定九十一年元月一日正式成為 WTO 會員。然而我國在申請加入世界貿易組織(WTO)階段，諮商過程中，各國以我國現行政府採購規模甚大，希望能參與競爭；但又因相關之法規及制度不夠健全開放，強烈要求我國必須先簽署該組織之「政府採購協定」(GPA)，以作為支持入會的條件之一。該協定對於相互開放政府採購市場、招標程序、等標期、決標、資訊公開、廠商申訴制度等均有所規範，因此在簽署此一政府採購協定之前，國內需先有配套措施，於是八十五年四月由經濟建設委員會成立政府採購專案小組，統籌法令研訂之相關事宜，因此政府採購法是因應我國加入 WTO 必須訂定之法源依據。

第二節 我國採購發包制度的回顧 - 外包制度

我國是以農立國起步的國家，隨著歷史的腳步、科技的進步，在逐漸邁入工業化社會之際，仔細查看之下，委託外界加工或定製購置物品，手工是最初始的生產方式，經過最初作業員或師傅運用自己生產工具與消費者直接接觸零售手工或將成品賣給商人成為獨立的批發性成品手工代工生產，師傅與商人（委託者）之間出現了中介人（小盤商），中介人為商家（大盤商）雇用，負責分配工作給師傅，並準時將成品交給商家，從中謀取利潤。另一類的委託方式是商家提供原料及資金給工匠，工匠因而更倚賴商人，這階段可稱為倚賴的批發性手工生產，師傅也只能賺取手工的工錢，大部分的利潤所得是屬於商家，這也是委託外包系統最基本模式。最後則是綜合上述二種委託方式優點，由商家關建一個工作場所及所有設備機具原料，將工匠集合在一起，形成一個集中的工作場所（乃為現今之工廠），也形成唯一的老闆和眾多的工作者之委託關係。

無論公務機關與私人企業，在執行發包採購時訂製初期的分散式生產制度可區分為兩種型態：外包和分包過程。前者是大公司將生產工作發包給其他較小公司或家庭代工；後者則將生產過程分割成幾個部份，每一部份交給同業公司的不同下游工廠來做。在此發包與代工生產關係中，母公司會因應變動的市場需求、本身能力與專業而產生產能外包、專長外包或供應外包的型態；以代工的要素來說，與正式聘用的工作相比，代工具具有勞工可以分批購買、工資依據產量而定、均以件數計酬，工作過程不受監督等特點。最重要一點是資方不認為他們與代工家庭有任何的僱傭關係，所以臨時工人權利隨著非僱傭關係而完全被資方排除不被保障承認。

反觀我國基層鄉鎮市公務行政機關，在公共工程發包採購時之身分為雇主或稱資方，且工程承攬性質大多為統包，得標廠商在得標後，會依專業分工特性將其分割成為幾個不同部分，例如道路工程就可分為路面工程與排水設施，均可再細分為鋼筋、模板、混凝土、瀝青混凝土、都市計劃道路中心樁等小部分，將其發價分包給其他零星廠家負責。而外包系統也出現在第三國家，較為複雜的多樣技術網絡通常出現於第三國家的專業廠商，如重大建設高速鐵路之興建即涉及複雜特殊跨國技術服務。跨國公司或跨國行銷網絡亦可將產品發包給本國的正式廠家，這些正式廠家再將勞力較為密集的部分發包給非正式廠家（即逃避政府法規管制具有班底人員的小型家族包工業）。當這些非正式廠家無法消化這些工作時，再將工作發包給無法得標的廠家代工，如此一來較具規模的營造廠可從中獲得轉包利益。

由以上所述足見外包制度存在世界上已有長久的歷史，在日本的外包系統歷史裡，其外包系統有五個特色。²⁴首先是發包戶十分倚賴承包戶，其次，大部分承包戶是中小企業。第三，同一外包系統中，發包戶與承包戶之間的技術移轉十分迅速。第四，發包戶與承包戶形成風險共攤、利潤共享的共同體。最後，日本的外包系統中控制承包戶的方法十分有效。另一方面，日本外包系統的特點在於工作訂單的來源、議價系統、承包戶分類及評價體系、發包戶與承包戶之間的長期關係，以及隨之而來的承包戶的高生產力及迅速因應市場的能力。日本外包系統的另一特色即是承包戶的評價和分等系統。評價和分等的標準有：品質、交貨、技術水平、價值分析、降低生產成本與否，以及與發包戶合作的程度。表現優異的承包戶得到更多的工作，表現不好的則逐漸失

²⁴ 王嘉瑩，外包制度（putting-out system）- 比較歷史的回顧，<http://home.kimo.com.tw/liutaho/A50.htm>，民90，5，31。

去訂單，這形成了一個管理承包戶的有效系統。以上提及制度五個特色，可以提供我國公共工程規劃、設計、發包、施工、監造、驗收、保固等七大程序改進研訂的一個經驗，再配合資訊公開化的電子投標機制，必可建立一套跨國際的「統一招標制度」，以落實公共工程品質的保證。

第三節 公私部門採購發包制度分析

工程或勞務採購發包在公部門（行政機關）與私部門（私人企業）兩者的經營方式，是一種完全不同理念經營的作為。公部門以低價為主要條件，「要馬兒好、又要馬兒不吃草」條件下，公共工程的品質值得商榷；私部門的經營理念則是重興利，什麼作為能賺錢就去做，注重「成本效益」的理念，以台塑公司為例：自民國八十七年十二月十五日起即實行購自海外的衛星招標發包系統後，不但能節省該公司營運成本也可預防黑金、關說或圍標、綁標等不公平行為，相對的減低了不必要的成本支出，以公平、公正、公開的模式經營採購發包的制度，為公部門值得學習改進的典範。

政府中央高層負責公共工程相關制度法令訂定修正的有權機關，當推行政院公共工程委員會，工程會主委林能白、副主委江耀宗率領幕僚等一行人，九十年七月間專程至台塑企業大樓向董事長王永慶請教衛星採購發包推行的成效與相關事宜，並針對台塑現行「衛星採購發包」²⁵相關措施作一詳細諮詢，以作為工程會未來訂定實施統一發包招標中心制度參考。王永慶則回應：

²⁵中時蕃薯藤電子報，王永慶建議林能白政府採購招標數字應規格化，<http://ctnews.yam.com.tw/>，民 90.8.14。

建議取消現有政府採購押標金制度而改採數字規格化、公開化並拒絕與失信發包廠商商務往來等作法。

王永慶強調，台塑發包策略三大重點即為取消押標金制度而改停權制、同時運用電腦和衛星設備使招標金數字規格化、公開化，避免圍標等不公平行為；他說，公開招標不必向包商收取押標金，只要往來業者不履約，台塑就拒絕和對方進一步交易，以「停權」方式來處罰沒有信用的包商。

對於王永慶建議，林能白立即表示肯定，惟有關統一發包招標制度將先「歸零」，再逐項檢討、制定政策；他並指出，現行政府法定的押標金比例已從過去的工程案總額百分之十降為百分之一至百分之五左右，上限也不超過新台幣五千萬元。並表示目前受到「政府採購法」約束的政府採購案總額多達七千億元，台塑發包制度足供政府借鏡，未來一旦電子投標相關法規通過後，政府應大力推廣網路招標並將工程所需物件規格、平均售價等資料上網且公開化，進而可杜絕發生超額利潤及改善行為不法等現象。

綜結上述私部門企業現代化採購發包制度改變過程，相對應比較公部門政府機關實行結果，可被尊稱為法典的政府採購法還是有調整修正需要，政府權責機關不能再「故步自封」，否則將不足以配合統一發包招標制度以衛星招標發包方式辦理公共工程的招標作業，不能合乎時代潮流需求，只有平添基層工務採購發包事務人員之工作壓力。

第四節 政府採購發包事務相關研究之探討

蕭家進 (2000) 「我國公共工程採購執行效率再造之研究」, 係針對公共工程採購執行現況, 以公共政策與公共工程執行、執行影響因素等面向進行研究; ²⁶尹章華 (1998) 「公共工程與採購法」, 乃針對公共工程的採購內容、項目與採購類別做分析解說; 尹章華、倪文興、劉家熒 (2000) 「政府採購法釋義」, 係依條文順序將相關部份依採購程序之進展, 做有系統的重點及逐條之全面性介紹; 劉泉軍 (1998) 「認識政府採購法」, 係針對政府機關辦理的採購案, 所引用之法令條文從早期的『機關營繕工程暨購置定製變賣財物稽查條例』到政府採購法頒布實行, 探討分析兩者的差異; 以上的研究著作, 均從制度面及條文的重點從事研究探討分析, 大多針對採購的法理、個案或特定主題從事研究者居多, 純粹從採購發包事務人員工作壓力的研究, 卻寥寥無幾。

政府採購發包事務影響著公共工程建設的推動, 而國內現行法令規定有關採購的範疇甚廣, 其目的除了達到公開、透明、公平、競爭之採購作業制度外, 並期有效提昇工程品質與效率, 進而改善服務品質、提高成本效益。又因鄉鎮市公所執行公共工程採購發包事務, 所牽扯的影響因素複雜多變, 諸如地方政治生態、首長的行政裁量權限、司法檢調單位的專業認知差距等因素, 都足以影響工程的成敗程度。所以, 深入探討基層採購發包事務人員與工程專業人員工作壓力, 應有其必要性, 恰逢我國於民國九十一年元月成為 WTO 的正式會員國, 正可考驗我國的採購發包事務制度與事務人員的工作效率, 故本研究除了凸顯事務人員的各種壓力源外, 對於工程實務運作面之調適亦有其正面的效用。

²⁶ 蕭家進, 我國公共工程採購執行效率再造之研究, 私立東海大學公共行政研究所碩士論文, 民 89。

第五節 理論基礎

壹、工作壓力的相關理論

「工作壓力」(job stress or work stress)的相關論點均是由壓力(stress)的有關研究延伸，故要了解工作壓力的意涵之前，需要先了解壓力是什麼？壓力一詞原來用在物理學上的研究，是指單位面積上所承受的力。應用在「工程學」上，指得是樓房或橋樑面對颱風或地震所負荷的額外強力。不同心理學派學者雖有不同的解釋，亦無一致的結論，但最終的定義大同小異，有的學者認為壓力係來自於工作本身或相關因素所產生的壓力，有的認為壓力是個人能力和工作環境及資源的需求，兩者產生的交互作用，使得個體的心理狀態脫離正常軌道的現象。還有學者認為壓力是當你面對不確定但很重要的機會、限制、要求時的一種壓迫力或感覺，由此可知壓力乃是個體知覺與環境間的交互作用，所衍生的不安、急躁、憂鬱、挫折等情緒上的表現。

張春興認為「壓力是指個體生理或心理上感受到威脅的一種緊張狀態。此種狀態，使人在情緒上產生不愉快甚至痛苦的感受」。²⁷另於 1995 指出「壓力是個人在面對威脅性刺激情境中，一時無法消除威脅、脫離困境時的一種被壓迫的感覺」。²⁸柯瑞(Gorey, G. 1990)則指出「壓力是單一或連續引起身體及心理緊張的事件」。²⁹雪萊(Hans Selye)認為所謂壓力就是當一個事件

²⁷ 張春興，《張氏心理學辭典》，台北，東華書局，民 80。

²⁸ 張春興，《現代心理學》，台北，東華書局，民 84。

²⁹ 楊麗瑾，面對壓力 釋放能力，《行政管理論文選集》(第十三輯)，銓敘部，民 88，頁 225-248。

(或是外界的一種刺激)使一個人產生不同於平常行為的反應，此時個體知覺感受自己的生命似乎受到威脅，必須決定面對這個刺激的方式 - 攻擊或逃跑，這個事件或刺激就帶給了這個人壓力。萊斯 (Rice, 1992) 則認為壓力指的是環境、情境或個人壓力 (pressure) 與要求造成的一種生理心理或情緒上的緊張狀態或負擔。劉若蘭則以為「壓力是個人面對生活環境中內外及要求時身心調適的過程，這是人與環境不斷互動產生的一種複雜的動態系統」³⁰多數學者認為壓力的定義可歸納為以下三種不同的觀點：³¹

一、「刺激」取向

採用此類定義的學者拉札勒斯與弗克曼二人 (Lazarus & Folkman, 1984) 就提到「刺激取向是把焦點放在環境中的事件」以刺激為前提的觀點是把壓力源 (stressor) 的變化視為壓力，強調內在事件 (如飢餓、冷熱)，以及外在事件 (如升官、爭吵、交通事故) 等心理與環境變化對人的影響，所以環境當中客觀存在的生活事件就是壓力，生活事件的變動就是壓力的指標。但僅以生活事件作為壓力的指標卻忽略了個人實際的感受壓力主觀認知因素。

以上所述之論點就像政府機關基層鄉鎮市公所的工務部門負責採購發包業務的事務人員及從事公共工程的專業人員，有來自工作上的壓力、人際關係的壓力、績效考核的壓力、角色衝突的壓力、家庭因素的壓力、地方派系的壓力等等，故壓力的大小必須視個人主觀的認知與客觀的生活事件而定，不可以單一表面事項論定。

³⁰ 劉若蘭，如何與壓力共舞 - 從個人與環境互動談起，學生輔導通訊，34期，民83，頁30-33。

³¹ 蔡秀玲、楊智馨合著，《情緒管理》，台北，揚智文化，民88。

二、「反應」取向

此一論點是將壓力反應（stress response）當作壓力，強調個體在環境刺激下所引發的種種反應，當個體對所處環境產生適應性反應時，即表示個體處於壓力狀態中。莊勝發則指出「壓力是個體對環境中具有威脅性的刺源，經由該認知後，所產生的反應」。³²根據何姆斯和雷西（Homes & Rahe, 1967）的調查研究結果顯示，當一人必須在短時間內適應多項生活改變，累積的壓力值超過 300 個單位時，有 80% 可能發生嚴重的疾病。一般而言，個人面對壓力會產生以下四方面的反應：生理方面、情緒方面、行為方面、認知方面。³³壓力是工作環境加諸餘個體的一種負面影響，是一項刺激事件中環境讓個體知覺產生壓力的某些事件。

以上所述之論點就像基層鄉鎮市公所的工務部門負責採購發包業務的事務人員及從事公共工程的專業人員，每天除了處理公文書外尚需親自到施工現場督導抽檢監工，核對相關設計圖說資料及契約內容，應付民意代表的諮詢干預，工作業務永久責任的加重，工程施工品質的要求，造成沉重的壓力。所以本論點重點及在外在環境因素的刺激及外來的壓力，而造成工務部門從業人員的壓力與恐懼。

三、「刺激與反應交互作用」取向

此一論點認為壓力不該只是刺激，也不應只從反應單向考量，較強調壓力是個人與環境間一種特殊的動態關係。拉札勒斯和福克曼（1984）認為：「壓力是個人與環境間的特殊關係，個人評估此一關係是對它造成負荷的或超過它的資源所能應付

³² 莊勝發，《問津與渡口》，台南，台南師院，民 88，頁 129-136。

³³ 同註 25。

的，而且危及個人的福祉及身心健康。」尚有採取此論點的學者 Folkman & Gruen 提出刺激與反應二種折衷觀點的壓力模式（the transactional model of stress）。³⁴壓力本身不會自己作用，眾多經驗中顯示環境事件加殊於個體時，個體知覺並無認知其具有威脅性，那麼就不會感受到壓力，因其強調二者兼顧的論點，是一個較被接受且較為周延的觀點。

以上所述之論點基層鄉鎮市公所的工務部門負責採購發包事務的人員及工程專業人員，對於外在環境、組織環境三者互動的結果，經由個人知覺判斷，感受是否具威脅性有壓力的存在，來自工作的互動、人際關係的互動、工程績效考核的互動、角色衝突的互動、家庭的互動、地方派系的互動等等，每個人因個性、耐性、韌性的大小不同，知覺的感受也有不同程度的差異。

綜合上述論點，可瞭解壓力為環境中事件威脅程度的大小與個體知覺認知接受度交互作用影響下的一個結果，不能隨意下定論。故本研究將透過深度訪談，以瞭解基層鄉鎮市公所的工務部門負責採購發包業務的事務人員及從事公共工程的專業人員對環境中種種事件刺激後的認知反應情形，以確定壓力的有無大小及反應程度。並進一步探討政府採購法實施後將授權鄉鎮市長指定三家廠商比價的工程款金額由原來 500 萬元改為 100 萬元再修正為 10 萬元以下所造成的工作量負荷及工程經費預算與負責執行執事人員之對比 - 以不同年度工程預算金額與實際從事公共工程執行者工作量大小分析對個人造成之工作壓力情形。

貳、工作壓力來源

³⁴ S.Folkman., "Personal control and stress and coping processes," A Theoretical analysis Journal of Personality and Social Psychology, 1985:839-852.

人自出生後就面對著各式各樣不同的壓力 (stress) , 有些壓力對個人的生活、工作會有助益 , 有些壓力卻會帶來嚴重的負面影響。所以壓力來源除了外在生活事件的改變 , 也來自於個人的內在知覺感受。蔡秀玲、楊智馨將壓力來源歸納為生活變遷、挫折、內在衝突、壓迫感以及自我引發的壓力等五類。³⁵分述如下 :

一、生活變遷

日常生活裡充滿了各種變化隨時隨地的伴隨著 , 個人成長的身心變化、搬家、換工作等外在環境的改變、與朋友、同事、家人等關係的改變 , 都會帶來壓力。大環境的變化 - 全球經濟不景氣、公司企業大量裁員、資訊科技日新月異等改變 , 造成消費人潮喪失、失業率上升、無法因應潮流趨勢的快速變遷 , 都是形成壓力的影響因素。

二、挫折

當事情沒有照我們意思的去做時 , 或者無法滿足我們的需求時都會讓人感受到不悅的壓力 , 例如 , 個人業務工作上的工程規劃已完成卻因外來因素需強迫變更計劃重新設計、這項業務不是別人的嗎 ? 怎麼要我作、主管不接受我的建議找我麻煩等等情況 , 均會產生些許的壓力。

三、內心衝突

處理公務時同時有二個程序需進行卻無法兼顧時 , 心中產生惶恐就有衝突 , 這些衝突又可分為雙趨衝突、雙避衝突及趨避衝突。

- (一) 雙趨衝突 : 即「魚與熊掌不可兼得」之意 , 當同時有兩個很好的工作職位 , 但是又只能選擇其中一個 , 不

³⁵ 同註 33。

知如何取捨而產生內心的衝突。

- (二)雙避衝突：時機差景氣不好，兩個工作職位都是濫缺，雖不盡滿意但又不能沒收入，需要養家活口，一定要選擇其一，陷入左右兩難的困境。
- (三)趨避衝突：趨避衝突是一種進退兩難的困境，對於一件事情某一部份很喜歡，但其他部分卻又使人有避之唯恐不及之感，例如你很想晉升當課室主管，但是需要金錢作為交換條件時，讓你猶豫不決，想當主管但又需花錢，所以不敢輕舉妄動。

四、壓迫感

可區分為時間空間與關係的壓迫感，例如基層工務單位在選舉前後期間內，有大量的小型工程需同時辦理規劃、設計、發包、施工、監造、驗收、保固等程序，人力不足之情形下，住民期待工程儘快完工使用，以個人能力限制及各種行政程序需配合，在無法承受時就會造成壓迫感的產生。

五、自我引發的壓力

人格特質或者自己獨特的信念、價值都會增加壓力。例如公共工程設施均需達到高度使用者的滿意，避免造成人民生命財產的損失，一定得盡全力表現，所以除了責任以外還有很大得壓力。

綜合以上論點得知工作壓力的形成並非由單一影響因素所構成，而是個體知覺與外在環境互動產生的結果，故不同的職業因工作環境、工作內容、服務對象、工作性質的不同，所產生與承受的壓力亦有所不同。Baronru 將其分為組織因素及個人因素

兩大類：³⁶

一、組織因素：

（一）工作分配：

基層業務性質複雜且人力不足，工作分配上每位承辦人員均兼辦多項業務，忙裡忙外工作時間和地點不定，導致生活步調凌亂、生活焦慮緊張、身心調解失衡，人員呈現呆滯之疲憊，成就感與滿足感盡失。

（二）工作負荷：

由於政府全面行政革新以顧客為導向的服務正值推廣之際，民意全然高漲，加上天災人或不斷，公共設施被破壞無數，影響生活品質及交通順創甚鉅，此時公共工程無論是新建或修繕件數大增，工程施作衍生永久的工程責任之承受，讓有心之士卻步，工作意願逐漸降低。

（三）角色模糊：

組織中工作應依專長認定核派，但基層行政機關人事制度執行不落實，工程人員要作行政工作又要去施工現場督導監工，對其職位的角色期望產生角色衝突及角色不明確，工作滿足感自然降低自尊心相對受損，工作只有緊張與忙碌，壓力自不可免。

（四）工作環境與同僚關係：

公共工程之設施除了採購發包作業是在機關內部完成外，工程的施作一切事務均在工地現場，風吹日曬雨淋加上交通複雜工地噪音，使人精神雜亂又無

³⁶ Robert A. Baron, " *Behavior in Organization* " , Mass. : Allyn and Bacon.1983.

是當的鬆弛情緒，無形中增加了工作壓力。組織內成員因工作態度、價值觀念、教育背景各異，出現裁量尺度不一，在營造業者間易生糾結，再加上工作份量不一、不同工不同酬，升遷機會渺茫，情緒無法獲得平衡，直接影響同事間和諧關係。

(五) 組織領導與行政配合：

地方首長負機關成敗責任，一切均應以首長之規劃架構理念執行常態性工作，惟因地方的草根性濃厚，常常與民意代表、鄉鎮民聚會應酬飲酒，由於政治因素的介入所產生的抉擇就有所偏差，日復一日便無準則遵循，工作執行上旁之橫生，成為工作壓力的來源。

二、個人因素

(一) 家庭層面：

家庭可能帶來壓力，工作是為了糊口，俗語一句「為五斗米折腰」，是對公務人員的最佳寫照，公務上承受工程成敗之責、面對苛責無度的鄉民，時間精神上無法在照料家中生活步調，當與家人發生爭執不快時，相對反應在工作上，也是另一種壓力的來源。

(二) 心理層面：

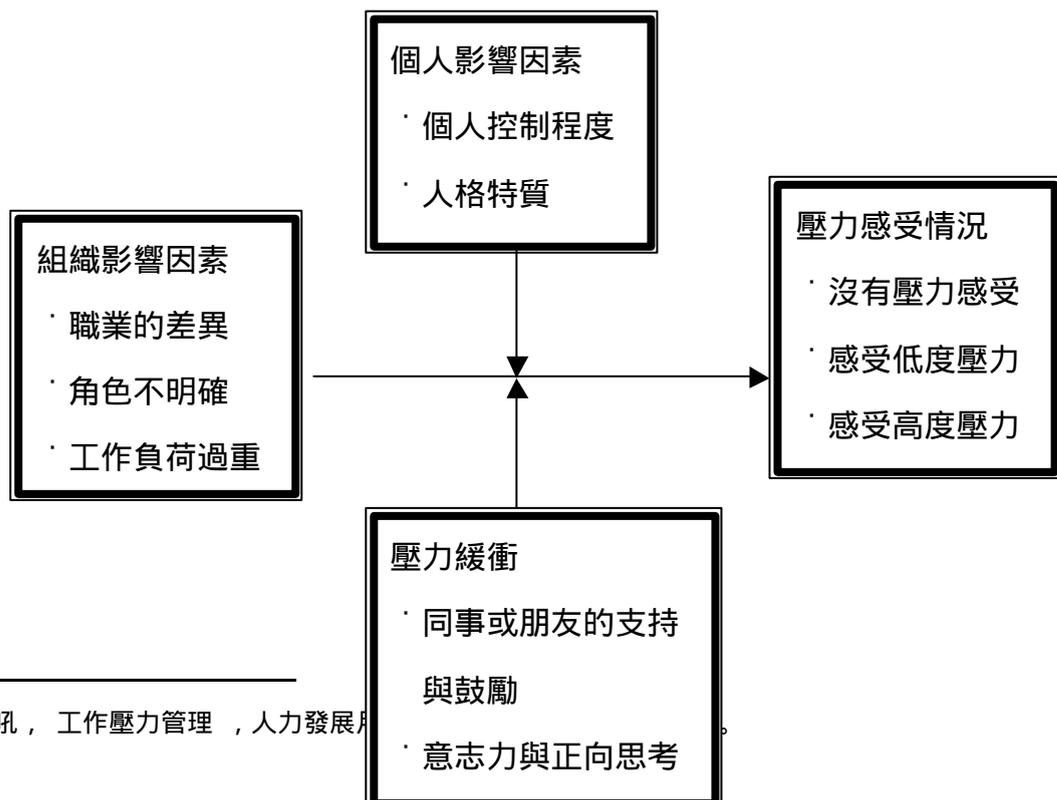
不同行為模式的人對壓力的反應亦不同，Brunson等主張將人類的行為模式分為 A、B 兩種類型，A 型者通常在強大壓力下工作，非常努力、好勝、缺乏耐心、十分積極。而 B 型者則是非常從容、隨和、人際關係良好、不爭奇好勝。在面對壓力時，A 型者較 B 型者容易放棄、感到無助。因此，A 型者較難以因應壓力的情況。以上論者依心理層面、人格特質將之區分，由此可見個

人對外環境變化所產生不同行為模式表現，亦是壓力來源所在。

(三) 生理層面：

個人身體健康與否是決定其工作狀態良窳，身體健康精神飽滿處事自然得當，身體差精神萎靡無力任事，這是一體兩面相互影響。但是壓力也是影響身體機能的重要因素，為求工程施工順利必須做好人際關係，應民眾的要求喝酒、應酬，均是難以避免。這些行為舉動當然損及身體健康，工作也就受影響，一樣是壓力的來源之一。

最後再以「工作壓力的造成因素與感受程度」³⁷之圖，作一系統性描述。



³⁷ 李聲吼，工作壓力管理，人力發展所。

圖 2-1：影響工作壓力的主要因素 (streer, 1994)

資料來源：李聲吼，1997

從以上論述可見工作壓力來源是不具任何形式的潛伏在組織及個人週遭，由於基層採購發包事務與工程專業人員的工作性質特殊，必須時時處於各種不同壓力的情境中，加上不確定因素對公共設施所造成之損害之因應，造成了公務人員面臨了更多的壓力來源，對於工作、生活品質有至為深遠的影響。

參、工作壓力的管理

基層鄉鎮市層級的工務單位事務、專業人員必須面對不同的服務對象，例如政治人物、司法檢調單位、營造業者、一般民眾等等，因而衍生出工作與生活上的壓力。

任何工作範疇，均包含工作者必須解決的問題與克服之障礙，工作壓力的管理主要目的在於察覺適當的工作挑戰數量，以激發鬥志與工作表現，以免造成負荷過重的情況產生。在壓力出現之前，當事人應依據自己所處的境況，發展出一套合於個人需求的壓力管理步驟，工作壓力管理可以促使個人有效的處理例行性或不感興趣又無法避免的工作，幫助找尋工作與休閒的平衡點，以獲得「壓力之紓緩」(如圖 2-2 所示)³⁸。而我們也常在報章雜誌上看到許多闡述壓力的偏方，諸如：運動、適當的飲食、

³⁸ < 有效舒緩壓力的方法 > , <http://www.contest.edu.tw/86/1/dream/top00007.htm>

充足的睡眠及娛樂活動等，另外，也有一些私人團體組成「讀書會」的方式，以文會友，讓人可充分表達自己的立場，又可結交認識許多各行各業的朋友，藉由此種定期的聚會，亦可有效的展現紓解壓力的成果。

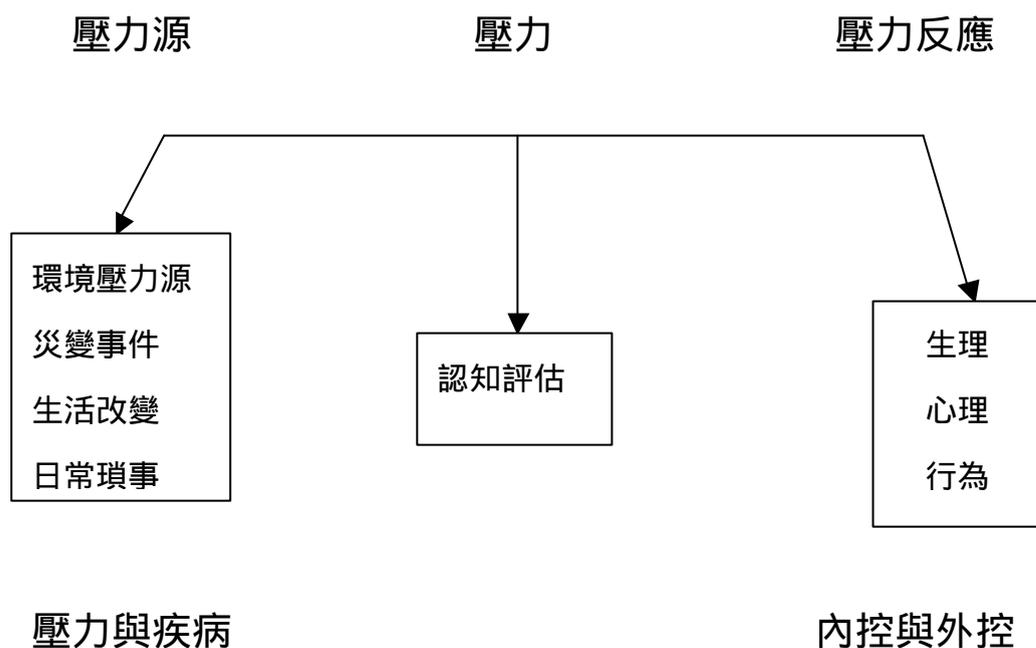


圖 2-2：有效紓解壓力的方法

肆、採購發包事務人員之工作壓力與實務分析

依據公共工程委員會歷年來之統計資料顯示，政府機關每年投入公共工程的發包金額龐大，約達 4500 5500 億之譜，長期遭人非議，有人謀不臧與黑金介入之弊，疑是黑金腐化吸引養分求取生存的最大來源，尤其去年九二一集集大地震後更為凸顯其問題的嚴重性，民眾與相關學者、專家咸認斬斷黑金「金脈」，首應從工程預算編列與採購發包招標制度之公開化、透明化著手，不僅公共工程品質亟待提昇，社會各界對於掃除黑金、防杜黑道及貪瀆不法介入採購及公共工程，更是極度盼望。綜合以上

所述，涉入公共工程之樣態就有金額龐大、黑道介入、黑金政治等面向之影響因素，更加深基層採購發包事務及工程專業人員本行政中立處事立場之困難度，也讓整個作業執执行程序更趨複雜。

政府採購法自八十八年五月二十七日施行以來，各機關辦理採購發包招標作業理應更公開、透明與合理，然而，經濟景氣日況欲下，失業率節節攀升等情景，低價搶標、圍標與機關招標條件限制競爭等不當行為時有所聞，深為社會各界詬病，仔細探究其原因：一則採購業務所涉及的法令層面極為廣泛，加以採購各項標的龐雜，或為勞務、工程及財務等不一而足，採購案件之金額、需求、契約之條件等錯綜交織構成繁雜之採購型態。二則採購機關之業務性質、環境特性，內外控因素等，往往對採購方式發生不同之影響，故不同的採購型態可能衍生之弊端，在各項作業階段及環節上亦有所不同。故行政人員執行事務與社會大眾對公共工程品質的期盼與要求是相對的，而整體工程的成敗責任又是站在第一線之基層採購發包庶務及工程專業人員所肩負的另一項負荷。

從採購發包事務實務面向觀察，依據政府採購法第十一條主管機關得設採購人員訓練所，統一培訓專業採購人員；第九十五條機關辦理採購宜由採購專業人才為之，其辦法由行政院會同考試院訂之；及採購法子法「採購人員倫理準則」中對採購人員之道德上或實質上的約束，在在都顯示政府採購法對採購人員的高度期許，但是「專業」的定義為何？是土木建築工程技術相關學科領域的專業？還是採購發包行政業務的專業？

舉例來說，承辦採購發包業務單位會說工程預算書、圖說等資料你最在行，所以你來做最行，的確，專業就是專業，所謂「隔

行如隔山」，有不同於一般商品的特性，但是為因應這些特性必須作權變時，採購的專業性便受到質疑，因此最基層鄉鎮市公所人力資源不足以分配專才專用情形下，幾乎所有公所的採購發包事務均是兼辦性質，把一個承辦人當成是一位『超人』般運用並賦予多項承辦業務，甚至還有用約聘僱人員主辦，在早期並無政府採購資料庫等資訊之建立，雇主與商家雙方便常有「指定廠牌」綁標之疑慮，近期則有招標文件內容不可變更之說，翻開一一四條的採購法，四十個相關子法（包括施行細則：七章計一一三條），目前已達一、一二三件且仍在增加中的解釋函，³⁹對從未接觸採購條文及採購實務之承辦員真的很辛苦，而這過程在與相關單位從誤解、溝通、協調到如今逐漸取得平衡點，並配合資訊公開及採購之合適性、公平性與理性的做法，必可塑立一套新的典範、制度以為辦理之準據。

第三章 公共工程與勞務採購發包相關 法規之變動分析

第一節 政府採購法實施前工程發包招標的 相關問題分析

³⁹公共工程委員會網站，<http://www.pcc.gov.tw/big5/index.html>，90.10.26。

政府採購法制定實施前，所依賴的是「機關營繕工程暨購置定製變賣財物稽查條例」(簡稱稽查條例)、審計法、審計法施行細則及「行政院所屬機關營繕工程招標注意事項」等等法則，所有公共工程之預算編列、底價決定、招標辦理、施工分包、工程監造及驗收等營造程序，是一個行之已久、缺乏彈性而且問題叢生的制度。在這個制度之下，公共工程的施工品質惡習之不良現象便是司空見慣。發包採購制度從過去傳統式的辦理經驗裡，我們了解到若干癥結性的問題：⁴⁰

壹、法規語意籠統造成營造廠商水準不易掌控

一個上軌道有制度的基層行政機關，對於村里社區建設的規劃設計，應先經由里、鄰長與里民充份的溝通提出共識後，才可能形成了基本的需求態勢，進而交由技術人員針對所需施設之工程項目，開始勘查、規劃、設計。緊接下來，依據法令規範模式，找到一個配合度高、施工仔細並能充份尊重居民的營造廠商是絕對必要的。惟台灣地區黑金問題嚴重，黑道猖獗與金權氾濫的現象，已經嚴重衝擊著我們的社會治安及民主法治的發展。此刻，我們完全不知道會遇到什麼樣的營造廠商，無法預知施工廠商的施工水準與配合度，工程進度、竣工與否、工程品質的良窳，仍然充滿了變數，讓採購發包事務人員完全無法掌握。

從『行政院暨所屬各機關營繕工程招標注意事項』⁴¹第六條規定：「主辦工程機關舉辦特殊或鉅大工程，必須具有相當之工

⁴⁰ 陳其南，造人的永續工程——社區總體營造的意義，中山美麗之島，
<http://bbs.nsysu.edu.tw/txtVersion/treasure/tmm/M.912179800.A/M.946./M.946825530.E.htm>
2001.7.19

⁴¹內政部營建署編輯委員會，《營造業管理暨工程招標相關法規彙編》，台北，營建雜誌社，民83，頁170。

程經驗、實績及財力、設備等之廠商始得擔任者，主辦工程機關得規定投標資格。」以及『各機關營繕工程招標辦法』⁴²第七條規定：「主辦工程機關舉辦特殊或鉅大工程，非一般營造廠商所能擔任，必須具有特殊工程經驗暨具有特別機器設備之廠商始能擔任者，主辦工程機關，得規定特殊投標資格並規定投標廠商檢具必要之機器設備證明文件。」

上述規定嚴格說：是審計部門用以監察工程單位執行正確與否的問題，亦是允許某些特殊或鉅大工程，可以辦理廠商之資格審查，但因條文式的定義含糊籠統，承辦人員為求自保與怕生錯誤疏失，所以工務單位多半省略不辦，以避免日後產生紛爭與調查。例如：甲縣市政府正式成立實施的統一發包中心，已行辦理優良廠商登記多年來，對廠商之工程品質優劣並未訂出一套考評辦法予於嚴加考核評定，其結果仍然無法改變現況，所以常被外界與司法建調單位質疑採購發包程序的公開、透明、合理、適切性。

貳、以預算總價訂定底價之不合理性

依據「審計法施行細則」第五十五條規定：各機關辦理招標、比價、議價案件，其預估底價之項目與數量，應依照圖說或規範，逐項編列。公共工程除了工程施設難易程度之外，合理的利潤便是吸引廠商投標與否的另一原因。所以底價的訂定應該以合理利潤為前提。雖然設計者對於完成該工程所需之經費、所訂的單價和利潤，是機關已訂定的單價，也是經過謹慎的訪價及評估計算研訂出的。但現行的預算審核過程中，設計單位所計算出來的價

⁴² 鄭孝淳，《最新營繕採購法規及解釋》，高雄鳳山，革新文化服動社，民 68，頁 20。

格還只是所謂的「預算總價」，必須經過審計單位審核，然後由審計和首長兩者依工程預算總額共同訂出底價，這個底價通常低於預算總價。另外因為民選首長由選舉而來，各機關往往未依審計法施行細則第五十五條第四項：主辦機關與監視人員依法會核定底價時，主辦機關若不同意監視人員所提出之查核意見，應暫停開標之規定辦理。所以有些單位是首長核定亦有機要秘書核定，審計單位往往沒有真正參與核定底價，而核定底價者也只是將預算打折或概略核減即做為底價，根本沒有經過訪價及評估計算，這個底價能否反應公平公正的合理，實在令人懷疑，沒有把握。

虛假比價方式圖利特定廠商，廠商再回饋代表或特定人事，形成所謂“共犯結構”食物鏈，這形成了惡性循環。設計單位早已預知預算一定會打折，所以在預算成立之前便將估價加成計算以反應實際之營造成本，亦或遵循制度規定之單價設計估算，而核定底價有權者則打折再打折，像是玩數遊戲一般。投標廠商少有仔細計算成本的習慣就直接投標，部份原因即來自不良的制度，投標後無法按時完工或放棄押標金而消失者比比皆是。

參、工程決標方式的最低價得標影響工程品質

一直沿用至今工程發包所採用的最低價得標規定，表面上達到了節省經費的目的，勉強維持了公平性，但實際上卻是讓優秀廠商卻步的一種異型制度。工程能力不佳的營造商也照樣可以低價搶標。這類廠商多半不會詳閱圖說，領了標單就想盡辦法透過黑道或施壓，亦或利用恩寵結構探知底價，然後將底價稍打折扣就參與投標了。有時標價顯然已在合理成本之下，得標廠商為維持其利潤便可能想出不法的技巧來獲利，畢竟「虧本生意沒人做」，此時，偷工減料或利誘官方承辦人員，以變更追加單價利

潤較高的工程項目數量來達到獲利的目的，這些現象，自然無法保證工程能順利完成，更不用談工程品質，同時也造成優良的營造商根本沒有意願參加政府部門招標的工程，形成了惡性競爭的「提公事包」文化。

肆、工程轉包的問題致使品質無法掌握

俗諺有云：「掛羊頭賣狗肉」，是形容其以美麗的外表來掩飾內心的污穢，亦即以虛假的手段來達成矇騙之事實。現階段很多的營造廠商本身並無素質整齊的工作班底，根本無能力進行公共工程的施設，故在標得工程後便會將整個工程分成許多細項，譬如模板、紮網筋、預拌混泥土、瀝青混泥土等等，轉給小包來施工，甚至有轉幾手，只從中間賺取差價的情形發生。在臺灣營造體系的特殊性，現階段真正從事正式營造工作者所佔的比率不足以與之抗衡。這些小包商是營造工程的主力，由於直接受雇於營造商，不必直接接受監造單位與政府公部門的監造與督導，而且小包的組成份子參差不齊，委託者無法直接對之要求，工程品質與施工進度將更難掌握。

第二節 政府採購法實施後對工程發包招標 之影響

政府採購法實施後，對於工程之採購部分再流程方面有簡化之用益，僅提出以下幾點說明採購法之特點：其中最明顯的部分為「事前之審計改為事後之審計」；這免除公文旅行時間與審計

機關派員監視之機制，確實提昇工程採購的效率。其次為「核定底價」；由原來規定底價需由上級機關、審計機關（有查核、刪減之權）會同核定改完全由機關自行訂定，訂底價與不訂底價（辦理小額採購得不訂定）兩者並行。再者明確訂定「保障公務員條款」；實施前對於圖利行為之定義過於廣泛，致使在辦理採購業務時有所顧慮，不利於採購之進行，故採購法明確定訂了公務員保護措施，在不違反法規規定範圍，採購人員可以基於公共利益或專業判斷之考量，為適當的採購決定。另外增加決標前之協商機制、異議申訴程序及決標後之公告等規定，主要目的在於提昇採購效率及工程採購的透明化、自由化。惟仍有一些需要商榷檢討的問題分述如下：

壹、工程利益競標之額外負擔

政府採購法的目的，在選定符合資格、有能力之廠商，並能以合時宜、價格公正、合理之方式提供政府機關所需之工程，以達到施政目標，保障公共之利益。新制政府採購法將招標方式分為公開招標、選擇性招標、限制性招標等三種方式，前二種規定需以公告方式辦理，達到公平、公正、公開之合理透明原則，目的更為活絡市場促進競爭，增加競標廠商，藉以降低政府機關的採購成本，公共工程採購在多家競標結果下的確降低了工程成本，但是招標作業資格審查、決標後之訂約、履約及施工所造成風險管理成本都相對增加。工程採購單位對廠商履約能力似乎無法控管，只得在資格審查及內部管理方面多加斟酌，讓開標結果能夠兼顧成本與品質的雙重要求。

貳、招標方式對效率之影響

以市場買賣觀點分析，工程採購在底價合理準確前提下，標價與底價的比值：即標價所佔低價的比率越高，表示需要付出較高成本，則效率低。亦即表示低價得標乃因相互競標所致，其所獲利潤相當有限，俗語有云：「賠錢生意沒人做」，廠商在無利潤情形下，施工品質當然無法保證，此時，機關需要更多的專業人力配合督導監造或事後的保固維護，相形之下所付出之成本已倍增，所得之效率也相對遞減，反而造成基層建設工程無法落實執行的疑慮。

參、招標方式與首長裁量權之關係

依政府採購法第二十三條規定而訂定之「中央機關未達公告金額採購招標辦法」規定，又可分逾公告金額十分之一及小額採購二種。前者再符合採購法第二十二條第一項第一款至第十二款情形之一者，得採「限制性招標」，免報經上級機關核准。在地方政府機關首長具有相當大的「行政裁量權」，限制性招標就給予機關相當自主及裁量的空間。實務上，地方政府自然充分運用此種招標方式，因而工程採購時常發生不當的現象，諸如：以化整為零的方式分割工程，藉以規避公開上網公告之程序、逕行引用第二十二條第一項第十三款（其他經主管機關認定者）之規定，採限制性招標。地方首長在選票的壓力及個人政治因素的考量

下，往往會濫用行政裁量權而擴張解釋或刻意曲解法令，不僅違反採購公平、公開之精神，亦可能導致採購人員違法失職。

第三節 政府採購法實施前後法令變動 之比較分析

由於時代變遷，無論政治、經濟及社會環境改變甚鉅，政府工程、財物及勞務採購案件不僅數量增加，內容亦趨多元化、專業化及複雜化，前述的「稽查條例」及各機關的內規容易使政府採購形成一個封閉的市場，亦或成為貪瀆不法的根源。重大公共工程建設進度嚴重落後、品質低落、回扣傳聞時有所聞 ...，因而屢受各界詬病，採購人員亦常被外界以操守是否廉潔的懷疑眼光視之。政府採購法既號稱為「陽光法案」，並被形容為「可為行政程序中，採購程序法的法典級法律」，乃因其立法旨意在於健全政府採購制度，並提昇採購效能。我們且來探討本法如何防弊揚清、如何藉由制度期能將所有採購案攤在陽光下任由眾人檢視。

壹、政府採購制度健全化

一、釐清行政與監察權限：

即各機關採購前之規劃、採購作業之執行等劃歸行政部門，監察部門只負責事後審計，不再如以往負責事前之審計，以提昇採購效率，其立意為權責明確，則採購品質及規格的適當性，便可能提高。

二、確立主管機關：

明定行政院公共工程委員會為主管機關，掌理法律之修訂、申訴之處理、採購資訊之處理、採購人員之培訓等，以統一政府採購事權並監督其運作。

三、建立監督管理體系：

依據採購金額大小的門檻限定，對於小額金額（新臺幣十萬元以下）、公告金額（新臺幣一百萬元以下）、公告金額以上未達查核金額（工程及財物採購為新臺幣五千萬元，勞務採購為新臺幣一千萬元）、查核金額以上均有其執行及監辦規定，發揮分層負責之功能。

貳、採購資訊及作業程序公開化、透明化

因採購過程公開化、透明化，方能造就一個公平競爭的自由化市場，也唯有容許競爭，採購價格合理的可能性便會

較高，公共工程建設品質的優質性才得以展顯，國家經濟才能持續發展，國民的生活水準才能提高。



一、資訊公開化

各機關所辦理採購案之相關資訊，應公告於公共工程委員會網路、機關門首及政府採購公報，並須將預算一併公開，使廠商得以詳估其合理標價，確保買賣雙方之採購品質及利潤，且決標結果亦須刊登於採購公報，並以書面通知參與投標之廠商，因此訂閱政府採購公報是廠商尋找政府採購市場商機的重要來源。

二、程序公開化

- (一) 招標方式：區分為公開招標、選擇性招標及限制性招標三種，從招標、決標到驗收均有其明確的作業方式。
- (二) 規範及廠商資格之訂定。
- (三) 規範是機關採購作業細則的規定，也是將來執行控制的依據，同時招標規範之訂定，亦涉及廠商能否參與投標及得標後是否具履約能力，因此一般採購案對廠商不得有不平等對待之規定，但對特別或巨大採購案，廠商須具備特定資格者則另有規定。

三、期限合理化

就採購金額及採購方式的不同，規定合理等標期，給予廠商合理之備標時間，俾增加作業之周延及增加競標機會，亦可避免機關故意縮短等標期，遂行綁標之行為，另一方面亦有助於採購機關切實規劃作業進度。

四、招標評選明確化

一般採購案仍需由機關首長或其授權人依採購標的物性質核定底價，但需防底價成為決標的唯一關鍵，造成廠商低價搶標，降低採購品質。且有些採購契約不易訂定底價，強訂底價的結果不是因底價不合理無法決標，便是增加採購過程的複雜及變數，故對於訂定底價確有困難之特殊或複雜案件；以最有利標決標之採購；小額採購；得於招標文件內敘明理由及決標條件與原則後不訂底標 因此雖仍以最低標廠商為決標原則，但增列最有利標、複數決標，及超底價決標 等方式，供各機關視採購案之特性選擇運用，大大降低了底價的權威性，而提高採購的彈性。

五、契約管理制度化

- (一) 訂定採購招標契約要項條款。
- (二) 機關就一般性及共通性之事項明訂契約要項條款，供各機關辦理參考，以避免各自為政，並兼顧機關與廠商權利義務的對等及公平性。
- (三) 行為不良廠商之處罰明確化。

(四) 為維護公平交易及政府採購秩序，對於廠商之圍標或涉及規格、資格之綁標行為均明定罰責，涉及洩密或妨礙、擾亂採購之行為亦予以處罰；機關辦理採購時如發現廠商有偽造變造投標或未善盡履約責任，處於重整或破產程序中，歧視婦女、原住民或弱勢團體人士，情節重大者...，主辦單位得視情節輕重及損害程度，將事實及理由通知廠商，並經異議及申訴之處理程序後，將結果刊登於採購公報，並規定於一定期限內該廠商不得參與投標，或作為決標對象及分包廠商等選擇締結契約對象之依據。

(五) 廠商申訴制度化：鑒於廠商於招標、決標階段與機關並無契約關係，難以仲裁方式解決雙方的爭議，為增加廠商之救濟與保護，並公平有效的處理採購申訴事件，設立採購申訴審議委員會，廠商得以書面提出異議或申訴，期能建立一個程序化之申訴制度，以解決招標、決標過程中，各機關與廠商所發生的爭議。

(六) 採購國際化：為使政府採購符合國際標準，依對等原則開放部分國內政府採購市場讓外國廠商在平等、互惠不歧視之原則下，給予外國廠商競標機會。

(七) 防弊措施條文化

1. 防制綁標、圍標條款政府公共工程及採購案遭綁標、圍標事件層出不窮，造成工程品質

低落，採購浪費公帑，人民不信任政府官員，以致整個社會成本付出甚鉅。總之，不管是綁標或圍標，都是造成其他廠商無法競爭或退出競爭以之牟取暴利，因此希望以制度來杜絕類似妨礙公平競爭的不當行為。

- 2 . 訂定利益迴避條款：明定機關承辦、監辦採購人員，對於與採購有關事項，涉及本人、配偶、三等親以內血親、姻親或同財共居親屬之利益時，應行迴避；此外政黨及其關係企業不得參與投標，以杜絕流弊及利益輸送。
- 3 . 訂定請託關說之處理條款：因“關心”與“關說”界限模糊，但採購機關卻可能因外界之請託關說而面臨極大壓力，宜將之作成書面記錄，陳報機關首長，並知會政風機構，因此請託或關說不得作為評選之參考，此條款訂定或能保護採購機關，並防止類似關說行為影響政府採購之運作。

第四章 影響基層採購發包事務人員工作壓力之環境因素

第一節 公共工程與勞務採購發包相關的司法案例分析

壹、司法案例分析

公共工程建設，係國家經濟持續發展及提高國民生活水準的重要動力。惟國內政府機關公共工程弊端乃時有所聞，從報章雜誌、新聞媒體的報導中不難察覺檢調單位的動作頻頻，尤以八十八年九二一大地震後，公共建築或者是道路橋樑工程只要有嚴重毀損，無論是何種因素造成不論，司法檢調單位自動朝「偷工減料」方向偵辦，接下來的動作就是到政府機關調閱文件資料；諸

如工程預算書、決算書、工程相關行政程序簽文稿、工程款支出相關憑證等等證物，全部扣押帶回調查局接受司法調查。此時該政府機關內部的無形壓力（stress）與沮喪（depression），儼然形成工程專業人員的「工作倦怠」⁴³，人心惶惶、士氣低落、工作意願驟減的黑暗景況漸漸浮現，本質上，檢調單位應是以專業超然立場偵辦，但是若未獲專業鑑定即認定『公務員違法瀆職、圖他人不法之利益』，對執事人員實在不公平。

這些蒐證、約談、調查甚至羈押動作，對循規蹈矩、勇於任事承辦員的身心是一種無情的打擊，就以發生在九二一大地震後的「長庚吊橋改建水泥橋工程」為例，分析探討工程承辦人員的工作上的困擾與壓力。

一、長庚吊橋改建水泥橋工程⁴⁴

案名：長庚吊橋改建水泥橋工程（長庚橋座落於台中縣豐原市轄區，係跨越大甲溪聯絡石岡鄉與東勢鎮及苗栗縣卓蘭鎮之重要橋樑）。臺灣臺中地方法院 - 刑事類，九十年七月十一日判決本案被告均無罪。原承辦檢察官可再提上訴。

相關人員：

公務人員部分：

洪西中為臺中縣政府建設局技正，自民國七十年間起至七十八年間止，主辦工程分期估驗及完工驗收。劉得鑑為臺中縣政府建設局土木課技士，自六十九年間起，主辦工程

⁴³ 徐木蘭將工作倦怠稱為「燃燒竭盡」，她認為工作倦怠的意義是一個人由於過分追求不實際的工作目標後，身心完全精疲力竭無法或不願意重新嚐試工作的感覺。

⁴⁴ 台灣台中地方法院，刑事類判決書，民 89，訴字第 1199 號。

業務，負責督導工程進度及施工品質，均為依法令從事於公務之人員。

廠商業者人員部分：

黃勝良係偉矗工程顧問有限公司之工程員，偉矗公司受臺中縣政府委託設計及監造「長庚吊橋改建水泥橋工程」，黃勝良則於七十四年至七十六年長庚吊橋改建水泥橋工程期間，受該公司負責人盧守信指派，代理臺中縣政府監督得標廠商之工地主任及工人，依設計圖及施工說明書施工，如有未按圖施工情形，並應即督導改善使與設計圖相符，如有變更設計之必要時，並應即陳報臺中縣政府許可後，再依變更後之設計圖施工，為受臺中縣政府委託承辦公務之人員。

刑事判決：

列被告等因貪污治罪條例案件，經檢察官提起公訴（八十八年度偵字第二四三一號、第二四五三號、八十九年度偵字第七七一號），臺灣臺中地方法院判決如下：洪西中、劉得鑑、黃勝良均無罪。

公共工程標案執行事實經過概述：

臺中縣政府於七十三年十二月間，辦理長庚橋吊橋改建水泥橋工程招標，因工程總金額達二千餘萬元限制僅甲級營造廠得參與競標，本案工程分為十次估驗，由承包商於工程完成某一規畫之進度後，即依該完成進度之施工長度、寬度及使用混凝土、鋼筋等數量製作估驗報告，向臺中縣政府申請估驗，經監工簽章後，向土木課主辦人即被告劉得鑑提出，被告劉得鑑於接受估驗之申請後，須先到工地，依據估驗表上登載之施作進度、數量，赴工地實地進

行比對，以檢視該完成之進度是否依工程設計圖實際施作，於初步查核相符後，再簽報臺中縣政府派員估驗，土木課即派員會同負責監造之偉矗公司人員依據估驗表上登載之施作進度、數量，赴工地實地進行測量、比對，以檢視該完成之進度是否依工程設計圖實際施作，估驗人員在完成估驗後，即會將估驗報告送由被告劉得鑑依據表上所載使用之混凝土、鋼筋等材料之單價、數量核算出金額，被告劉得鑑再簽擬請付款，將公文送交總務、主計室完成撥款手續；工程完工後，亦由承包商申報竣工驗收，其程序與申請估驗之情形相同，由承包商於工程完成後，即依該完成之施工長度、寬度及使用混凝土、鋼筋等數量製作竣工報告，向臺中縣政府申請竣工驗收，經監工簽章後，向土木課主辦人即被告劉得鑑提出，被告劉得鑑於接受竣工驗收之申請後，須先到工地，依據竣工圖上登載之施作進度、數量，赴工地實地進行比對，以檢視該完成之進度是否依工程設計圖實際施作，於初步查核相符後，再簽報臺中縣政府派員驗收，土木課即派員會同負責監造之偉矗公司人員依據竣工圖對長庚橋之橋柱、擋土牆、基座、面寬等逐項進行實地丈量，並將丈量實際之工程各項目之位置、寬度、深度、高度及長度、直徑等，比對竣工圖上之位置、寬度、深度、高度及長度、直徑等是否相符，驗收結果確定與竣工圖說相符，方交由被告劉得鑑依據表上所載使用之混凝土、鋼筋等材料之單價、數量核算出金額，被告劉得鑑再簽擬請付款，將公文送交總務、主計室完成撥給驗收款手續。

八十八年九月二十一日發生芮式規模七點三之集集大地震，上開預力樑因受地震南北向水平加速度影響，依慣性

定律自由向南北兩側位移。若該工程確係按圖施工，則因預力樑兩端與橋墩帽樑間有九五公尺之銜接面，縱使地震時額外增加八公尺之跨距，仍尚在原設計可以承受之範圍內，並不致因此即造成跨坐於橋墩間之預力樑落橋之結果。由於長庚橋係跨越大甲溪聯絡石岡鄉與東勢鎮及苗栗縣卓蘭鎮之重要橋樑，平日往來人車頻繁，雖橋樑倒塌之際並未造成人員傷亡之結果，但該橋樑因營造時未按圖施工，以致抗震性不足而有可能於地震時倒塌之瑕疵，已對往來人車之生命、身體、財產造成足以發生實害之危險。因認被告等三人，均係犯貪污治罪條例第六條第一項第四款對於主管或監督之事務，直接圖私人不法之利益之罪嫌等語。

公共工程專業承辦人員職責概述：

本案工程承辦員劉得鑑於法官偵查時辯稱：1、起訴書指我被派為該項工程之主辦人，所負之督導責任實與監工無異云云，顯係誤用法令。蓋依本案七十六年完成橋樑時有效施行之公路法、公路修建養護管理規則、臺灣省市區道路管理規則等，均未有關於我須監工責任之規定，事實上上開規定係有關公路主管機關之規定，並非有關「橋樑施工必須負監工責任」之規定。再依臺中縣政府工作手冊土木工程之處理步驟固為「承辦員測量設計編造預算書，交建設局土木課辦理發包施工，並派員監工或督導，最後由主計室轉審計機關驗收結案」，惟此係指未辦理委外設計、監造而由縣政府自己設計發包監造工程時才有適用，否則何必辦理委外設計、監造？而本案橋樑工程即係委外設計、監造之情形，是起訴書對我之職責有所誤認，其認定之事實與所附證據，顯不適合。2、依實際估驗程序，我根本不必至施工現場「查明施工之數量，是否與申請估

驗之數量相符，並核對有無按圖施工」，此由估驗報告書僅一紙報告單，其內並無估驗之詳細表可證，且因工程之監造既已委由偉矗公司負責，則工程完成之數量及進度如何，應由偉矗公司負責比對，故起訴書認我必須赴工地實地進行測量云云，顯與實際估驗程序不符。又依當時有效（現已廢止）之機關營繕工程及購置定製變賣財物稽察條例第二十四條規定經辦營繕工程及購置財物人員，不得主持驗收或參與樣品材料檢驗工作；驗收接管人員，不得辦理監驗及檢驗工作；經辦變賣財物人員，不得主持驗交工作。據此規定臺中縣政府指派洪西中參與本工程之估驗及驗收，我是承辦人，根本不得參與，故洪西中曾指我須至施工現場「查明施工之數量，是否與申請估驗之數量相符，並核對有無按圖施工」云云，顯與事實不符，並牴觸上開法律規定。而起訴書所指臺中縣政府與偉矗公司所訂契約第三條所謂六項行政支援事項「僅係臺中縣政府就該項監造契約應履行之事項，並非臺中縣政府指派之承辦人所負責之事項」云云，依上說明亦乏根據。

司法單位對於犯罪事實認定概述：

按犯罪事實應依證據認定之，無證據不得推定其犯罪事實，刑事訴訟法第一百五十四條定有明文。又按所謂認定犯罪事實之證據，係指足以認定被告確有犯罪行為之積極證據而言，該項證據自須適合於被告犯罪事實之認定，始得採為斷罪之資料；又事實之認定，應憑證據，如未能發現相當確實證據，或證據不足以證明，自不能以推測或擬制之方法，以為裁判之基礎。另按認定犯罪事實所憑之證據，無論係直接證據或間接證據，其為訴訟上之證明，須於通常一般之人均不致有所懷疑，而得

確信其為真實之程度者，始得據為有罪之認定，倘其證明尚未達到此一程度，而有合理之懷疑存在，復無其他調查途徑可尋，法院即應為無罪之判決，最高法院二十九年上字第三一五號、四十年臺上字第八六號及七十六年臺上字第四九八六號判例可資參照。

長庚吊橋改建水泥橋工程案件係八十八年九二一大地震造成橋樑移位斷裂，而在地震斷層附近因地震而毀損者，除長庚橋外，尚包括石城街駁坎工程、埤豐大橋、石岡國小、萬仙街仙塘坪巷、土牛國小等十一件工程，亦經檢察官現場勘查，而偵辦者只有本件，其餘工程均未偵辦，至於何原因未予偵辦，原因不明，惟該等工程毀壞程度與本件工程相較，本件受損較不嚴重，如果以此種標準，司法似在懲罰沒有偷工減料且務實之人，實在不公平。

從本案案情探討分析，主要癥結點係在於偷工減料、圖利他人，起初並認為非由天然災害 - 地震所造成，案雖經台中地方法院判決「無罪」，惟在調查蒐證初期，調查局雷厲風行的舉動動輒移送地檢署，檢察官即以調查單位的筆錄實施複訊，認定有串證之疑慮時便將承辦員等相關案內人員「收押禁見」，使的本案承辦人員身陷監牢近一個月之久，這段期間在家庭、個人所造成的自尊心受損、精神崩潰、憤怒、焦慮、意志消沉等「壓力情緒效應」⁴⁵結果，可見檢調單位與行政機關

⁴⁵ 榮泰生，《組織行為學》，台北，五南圖書出版有限公司，民 87，頁 206-208。榮泰生將工作壓力的效應分為三個主要範圍：壓力的生理效應（physiological effects of stress）、壓力的情緒效應（emotional effects of stress）、壓力的行為效應（behavioral effects of stress）。

各本著不同專業認知，實際有相當大的差距，而其因承辦公共工程所承受之壓力著實驚人。

二、台南縣關廟鄉「廣一之二號」都市計劃人行廣場第二期工程⁴⁶

相關人員：

王照明於民國七十九年三月至八十三年三月間，擔任台南縣關廟鄉鄉長。

刑事判決：

王照明依據法令從事公務之人員，對於主管之事務直接圖利，處有期徒刑五年，褫奪公權參年。圖利所得財物新台幣伍拾參萬柒千參佰柒拾元，應予追繳發還臺灣省政府住宅及都市發展局，如全部或一部無法追繳時，應追徵其價額，或以其財產抵償之。

事實經過概述說明：

緣王照明於民國七十九年三月至八十三年三月間，擔任台南縣關廟鄉鄉長，係依據法令從事公務之人員，於八十二年四月間，辦理該鄉「廣一之二號」都市計劃人行廣場第二期工程時，明知該工程係由臺灣省政府住宅及都市發展局，依據八十二年度台灣省執行「都市計劃區公共設施用地使用及建設計劃」，原同意編列新台幣五百萬元額度內補助之工程，依規定在都市計劃區內其他未徵收之計劃道路，非屬住都局補助之計劃範圍，原不得以該筆住都局補助之款項，用

⁴⁶ 臺灣高等法院，刑事類判決書，民 86，上更（一）字第 364 號。

以興建未徵收之計劃道路，詎竟基於圖利自己之不法犯意，於編定該工程計劃時，指示該鄉公所建設課之承辦人員，將週邊為其所有坐落同鄉南雄段四五八、四六二、四六三號等三筆土地所包夾，亦為其所有之同段四二二之四號，地目田，尚未經徵收之八米計劃道路用地，予以列入「廣一之二號」都市計劃人行廣場第二期工程設計內，欲憑藉上開住都局之補助款，在該四二二之四號土地上闢建道路寬八公尺、長七十一公尺，預計使用工程款七十八萬五千七百五十元，而圖得上開不法利益，該鄉公所並即於同年八月四日發包施工。

嗣因住都局依規定按該「廣一之二號」都市計劃人行廣場第二期工程所興建之面積核算後，僅核准補助工程款三百萬元，遂因該補助款不足，而取消該工程人行廣場及該道路之柏油路面及路燈等施設，該工程旋於八十三年七月二十一日完成，繼於同年十月十四日驗收，而由住都局支付總工程款三百零九萬七千元，而該道路部分則實際只支付五十三萬七千三百七十元之工程款。

爭議焦點：

依據台灣省政府住宅及都市發展局補助地方公共設施用地使用及建設計劃的範圍，乃限定於「都市計劃區域內已徵收完成之土地」。故本案主角時任鄉長的王照明先生為圖私人不法之利益，運用個人職權指示承辦技士將非本計劃範圍內工程列入申請補助範圍，此時，為人部屬的專業工程人員陷於沉重的抉

擇，責任與壓力隨即降臨而倍增。機關首長的行政裁量權，固為法律授權行政機關得於一定範圍內自由裁量之權力，惟仍非漫無標準，苟係處分之作成，違反合目的性、及合義務性之判斷、或有逾越及濫用裁量之情事，仍屬違法，此乃行政行為之基本原則。

三、苗栗縣南庄鄉中港溪東江橋上游河道疏濬工程⁴⁷

相關人員：

葉弘俊係苗栗縣南庄鄉鄉長；邱志偉係中鼎企業社總經理。

刑事判決：

葉弘俊、邱志偉依據法令從事公務之人員與非依據法令從事公務之人員，共同經辦公用工程有舞弊情事，處有期徒刑捌年，褫奪公權伍年。

事實經過概要說明：

邱志偉於民國八十三年間葉弘俊參選苗栗縣南庄鄉長選舉起，即大力支持選舉經費，並於當選後贊助苗栗縣南庄鄉民代表會開會、出國之部分費用，彼此間亦有多筆金錢前往來，關係甚密。八十三年八月間，道格颱風造成南庄鄉內中港溪東江橋段上游六百公尺土石淤積，亟待疏濬，同年十一月間，葉弘俊以私人關係委請澤佑工程顧問公司規劃設計，並編製「中港溪東江橋上游河道疏濬工程計劃書」。邱志偉得知上開計劃，乃向葉弘俊表示希望承攬該疏濬工程，並藉疏濬所得之砂石轉賣而利益均霑，遂即向縣政府爭

⁴⁷臺灣新竹地方法院，刑事類判決書，民85，訴字1053。

取由鄉公所自行辦理發包之意願，由邱志偉提供冠泰工程顧問實業有限公司、及陪標之嘉新測量工程顧問有限公司公司，並於八十四年二月二十四日上午十時許，在南庄鄉公所鄉長室內比價後，由冠泰公司得標，並套用澤佑公司之原計劃書，僅作小部分修正，而製作完成中港溪東江橋上游河道疏濬工程計劃書。

南庄鄉公所於八十四年五月十九日，以八四南鄉建字第三四一三號函請示苗栗縣政府同時亦有苗栗縣議長之弟胡振和、議員湯奇岳得知該計劃及所含之砂石轉售利益，出面表示得標廠商需付出新臺幣二千萬元之權利金，否則將阻礙南庄鄉公所自行發包，其後，因疏濬河段長度減短面積縮小，且自行以扣除砂石轉賣利益之剩餘金額四十四萬八千一十四元為發包工程款，不依「公開招標」規定辦理，權利金之數額亦幾經商議減為五百萬元；其後苗栗縣政府於八十四年八月三日，以八四府建水字第九一九四六號函原則同意南庄鄉公所辦理中港溪東江橋上游河道疏濬工程。

爭議焦點：

本案包括選舉經費贊助、民意代表議員的介入工程、首長職權的濫用，所形成的共犯結構模式。惟工程自工程設計、提出計劃書、發包施工等均有法令規範。身為機關首長的葉弘俊因邱志偉早先已交付五百萬元予胡振和等人及本工程所涵鉅額利益，竟規避上開稽察規定，以計畫收入逕行扣減工作費，餘額僅四十四萬八千零一十四元，未達應公開招標之最低標準，

指示所屬以比價方式辦理，嚴重曲解法令、濫用裁量權限。

第二節 鄉鎮首長行政裁量的問題分析

「裁量」乃裁度推量之意，是人類對事務考慮之內部心理意識過程。裁量不是隨意，而是有其準據和目標，因此和毫無準則限制之恣意不同。行政裁量乃指行政機關，在法律積極明示之授權或消極默許的範圍內，基於行政目的，自由斟酌，選擇自己認為正確的行為，而不受法院審查者。⁴⁸即是指行政人員在法令的規範之下，可以自由心證的選擇作為或不作為的方案。

鄉鎮市長的行政裁量應依環境變化、分層負責的考量酌予授權，美國學者謝門（H. Seidman）就針對行政機關這麼說道：「行政組織實際上是我們社會的縮影。無可避免地，它是在反映多元社會的價值、衝突，和彼此競爭的勢力，要想建構純系統性、無衝突性的組織結構，將是種危險的幻想。」（cited by Rosebloom, 1989:21）⁴⁹這其中更明顯詮釋著社會的價值、衝突與競爭現今社會形成一股強烈的對比，所以基層行政人員在面對著層出不窮的民眾需求與來自需求無度的壓力，且在行政事務錯綜複雜變化萬千之際，實非有限的法規條文或行政命令所能規範與因應，此時，行政機關首長就需本其職權賦予行政人員必要的裁量權，憑其專業領域與職業倫理，對特殊的環境狀況，做出妥善的處理達成社會公益的要求。

⁴⁸ 翁岳生，*行政法與現代法治國家*，台北，國立台灣大學法學叢書編輯委員會編輯，民 79，11 版，頁 40-42。

⁴⁹ 江泯欽，林鍾沂，《*公共組織理論*》，台北，國立空中大學，民 88，頁 607。

國家立法設立賦於行政首長應有的行政裁量，當然也規定違法的刑責，探討行政職權之際，行政裁量的倫理也不容忽視。就以學者伍偉克的：「公共取向（public orientation）反省性選擇（reflective choice）真誠（veracity）程序的尊重（procedural respect）手段的限制（restraint on means）等五個倫理的原則」⁵⁰來探討一個健全民主行政發展過程中司法機關的法令規章考量、行政機關的行政裁量，兩者在專業取捨認知上應相互尊重，方不致產生「枉顧人性尊嚴」與「違法犯紀」的窘境，更不會徒增採購發包事務人員及工程專業人員的工作壓力。分述如下：

一、公共取向（public orientation）

公共取向簡單的說即是公共利益，以公共工程實施的第一階段論一個鄉鎮市長的權限有鄉街計劃擬訂權（或稱都市計劃）公共設施用地徵收補償等程序完成後，再進行工程規劃設計，故都市計劃擬定若依公共利益考量，就不會涉及黑箱作業、黑金政治，造就土地炒作、黑道介入、都市設計錯誤等困擾，首長不當介入、民意代表關說等，造成行政事務權責不清。政府大力推動行政革新公務員更應本著行政中立考量，超越利害關係的糾葛。

二、反省性選擇（reflective choice）

行政人員在面臨決策性行政裁量之際，最普遍的障礙即在於環境的彈性過大加上個人能力有限，很難自省後下一個明確負責的抉擇。此刻承辦員的本質學能就顯得相當重要，

⁵⁰ Warwick D.P. "The Ethics of Administrative Discretion", in J. L. Flishman et al. (eds.), op. cit., 1981, pp. 115-124.

一則可以提供行政首長正確方向、二則可劇以保護自己免受錯誤的決定辜負原設計良意的。所以行政人員應理解大環境的例規與傳統，瞭解政策實務性的內涵，二者配合修訂錯誤的觀念，發揮個人的責任。

三、真誠 (veracity)

俗諺「精誠所至、金石為開」，乃是為人處世內心最善的表象，基層鄉鎮公所行政人員面對民眾應以善意回應，而不是愛理不理、粗糙、誤導、毫無服務的態度，公務員處事應耐心解說解民所困。伍偉克認為行政人員應再做到以下三點：1. 避免說謊；2. 向上級主管提供相當可信的訊息；3. 尊重他人的觀點和對自身看法的懷疑與挑戰。人人心存善念、以合為貴，主動化解民眾的疑慮和法規的迷惘。

四、程序的尊重 (procedural respect)

一套行政法規的訂定，其背後必有真正的用意所在，行政人員應熟讀法令規章循例規與傳統，仔細推敲真意，不要墨守成規、食古不化、違反執掌、破壞法律，造成程序的瑕疵，害人害己。行政人員應依循法令規章，以公正、開放及負責任的行政行為，尊重法定的程序。

五、手段的限制 (restraint on means)

行政人員運用法令執行職務所做的抉擇，都可說是一種經由手段的過程而實現，但是任何手段都有正反二面的影響，任何公共事務的實現、公共工程的推動，都需經由專業知能給於必要的指導與鑑定，才不致造成恣意橫行、偏頗一方，而造成物質的、精神的及社會的傷害。

綜合黑金政治與地方派系介入公共事務的情形、司法判例案例的分析、以及行政裁量的行政倫理運作，在在顯示民選首長為顧及既得利益與所背負的包袱，所以未能顧及行政裁量倫理及中立能力的把持，便因貪污或圖利他人，而招致刑責；甚至過失責任盡不在我、陷部屬於不義。另外方面也因檢調單位偵辦工程案件的獨斷性，偵查階段即造成勇於任事承辦人員的牢獄之災。仔細分析之下，法規裁量（司法檢調單位）與行政裁量（行政機關）應是相輔相成同等存在，兩者在位階應屬同等重要，尤其事實考量的真實度、正確性、人格尊嚴更需重視。

第三節 黑金介入公共工程的問題分析

九十年三月間美國貿易代表署所公布二一年外國貿易障礙報告中，首次將「貪污腐化」列為台灣的貿易障礙。⁵¹該報告指出：受賄與貪污持續對台灣的企業環境造成影響。雖然新政府自去年五月成立以來，致力掃除貪瀆及根絕黑金，但由於政府政策反覆，在「朝令有錯、夕改又何妨」的政令下，官員更本著「多做多錯、少做少錯、不做不錯」的任事態度，導致掃除「貪污腐化」成效有限。雖然新政府自去年五月成立以來，致力掃除貪瀆及根絕黑金，但尚未帶來根本的改變。無論是在鄉鎮、縣市或中央層級的政治人物，都被指控索賄、囤積救災物資、助長非法股市交易以及其他非法活動。尤其是有關環保與廢棄物處理、營建與公共廣告等行業，普遍存在這種貪瀆情況。為了消弭政府官員貪污腐化的情事革除弊端，提升國家競爭力，並消除「貪污腐化」的國際惡名，除須加強偵辦弊案外，應同步進行系統化、

⁵¹ 鄭永金，就杜絕黑金問題，委員質詢，案號：4-5-9-1746，<http://210.69.7.199/query/qa/300000000s4521001746.htm>，民90，05，02。

制度化的改革，加強政府機構「貪污腐化」的查察；嚴格限制行政部門的經濟權力，全面推動制度化的行政改革，藉以規範正常的政商關係，進而改變我在國際上的形象。

從理論或實務的觀點，先對「黑金政治」的範圍與內涵，作一個簡單的描述。近年來台灣地區黑金問題嚴重，黑道猖獗與金權氾濫的現象，已經嚴重衝擊我們的社會治安及民主法治的發展。根據法務部調查局自八十六年迄至八十九年九月止，針對貪瀆案件所做的統計資料計：財稅單位通報之工程營造涉及貪瀆線索共二十一件，政風單位移送涉及貪瀆線索共七八二件，自行發現之工程黑金案件共六六九件，經民眾檢舉之工程黑金案件共一、四七件，總計共二、五一九件。⁵²更加強印證了台灣政治生態：從國會議員、縣市長、鄉鎮市首長、乃至於基層民意代表，非但黑影幢幢，而且有政商勾結之情勢，引用成語一句，謂道「俯拾即是」。可謂一語道破現今社會生態上的驟變，顯現出黑金的可怕，以及清除黑金、改變金權政治的運作方式，已到幾至刻不容緩之地步。

再論及台灣民主政治運作的環節當中(政黨選舉、議會運作、行政部門、司法單位)，哪一個(些)環節被黑金污染地最嚴重呢?本研究以鄉鎮市層級政府職權(所謂的自治事權)與組織(定義為鄉鎮市代表會與公所)為例，鄉鎮之法源，乃引用台灣省各縣市實施地方自治綱要(民 39)、省縣自治法(民 83)以及迄今的地方制度法(民 88)。

鄉鎮市級政府非為憲法設立之地方自治政府，乃係來自於法

⁵² 監察院公報，第 2309 期，民 90，頁 1-11。

律及以下各級命令授權。三級政府型態上大致相近，均以行政—立法二元分立的運作模式，鄉鎮市體制運作，任期制選舉及代表會的制衡與監督。陳陽德（民 88）：代表會本質上係屬立法機關及立法人員，就以人事權、預算權及質詢監督權加以瞭解。⁵³

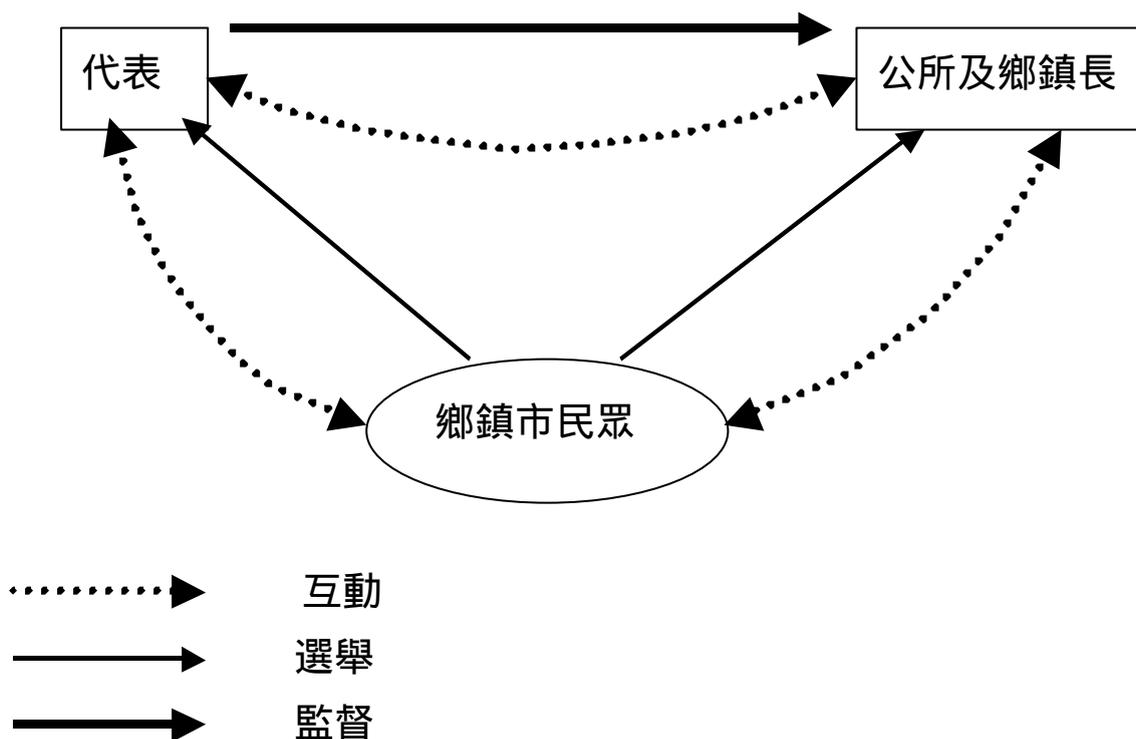


圖 4-1：鄉鎮市體制運作圖

資料來源：陳陽德，1999。

(一) 人事權運作—以工務部門為例，正式人員與約聘雇人員比例幾乎為 1：1，原因除了工程業務程序繁雜、酬庸助選人員或照顧派系子弟外，實以站在第一線工作且職務列等又低的基層現階段工作環境的常態 - 「新的不來、舊的求去」，又以大部分經國家考試及格者大都不願下鄉服務，故以實質效益而言，約聘雇人員並無助於整體公

⁵³ 陳陽德，《台灣鄉鎮市與區及政府之比較研究》，台北，五南圖書出版公司，民 88，頁 66-77。

共工程運作之推行。

(二) 預算權 - 「有錢好辦事」，鄉鎮長以其最大的行政資源來籠絡其派系成員或支持者，形成所謂的「恩寵結構」或「條件交換說」或是「黨霸」之現象。另一方面可從預算科目中的「道路橋樑工程 - 道路橋樑工程」項下編列之建設經費便可查知，再從發包金額 500 萬以下工程之發包程序：鄉鎮公所執行規範雖依據上級單位（即縣市政府）所訂規則參照辦理，但以虛假比價方式圖利特定廠商，廠商再回饋代表或特定人事，形成所謂「共犯結構」食物鏈的情形比比皆是。所以在審查總預算時鄉鎮民代表往往會利用所賦予且擁有之職權威脅、利誘鄉鎮主管級的官員，但最後往往以「利益交換」的模式，以個別或村里建設經費當作運作的籌碼，而大事化小、小事化無，草草審議通過，完成預算法定程序。

(三) 鄉鎮市民代表會監督權之運作

在地方鄉鎮市民代表會可稱為地方自治團體的立法機關，對於自治事項具有完整的立法權及監督權。邇來因為產業不斷外移景氣低迷，鄉鎮市普遍財政窘困，自主財源匱乏，幾乎全須靠上級機關的建設補助經費，才可辦理相關工程設計、發包、施工、驗收及支付工程款、約僱工程員暨其他的雜項支出等等費用。所以，代表會審議空間就相對受限而縮小，只能針對數字作刪減，無法對整個計畫進行審慎討論，加上代表們為求村里建設經費不致匱乏，自然在預算審查上不致太過刁難、當然不會產生太大爭議。

再者「黑金」為何能夠在這些機關當中生根？它生存的機制為何？我們從一些實際的觀察或經歷中，便可略知一二；以鄉鎮

市層級政府運作之結構上，論其關連性可從以下幾點論述說明：

（一）基層—鄉鎮市民代表

基層藉由小型零星的村里建設工程、及代表們的關說、推薦臨時人員之請託等，以求換取鄉鎮市代表對預算的支持，防止其藉由預算質詢權刁難基層並未自己政治前途鋪路。

（二）公所—選民

民選鄉鎮市長往往為了選票，盡量拉攏地方上之派系勢力、樁腳及選民，利用村里小型工程、人事任用權、安插臨時人員，以尋求下次選舉時的選票支持，並無考量承辦人員行政中立之超然立場，違反了應有的常軌，與法律規範挑戰，但是，最後受傷者往往是格性憨直的工務承辦人員，更不必談及效率、效用及程序之正義與合法性。

（三）民意代表-選民

鄉鎮市民代表的心態及作法大致和鄉鎮市長的運作手婉沒有兩樣，其精髓大同小異，例如：利用村里小型工程、人事任用權、社區發展零星工程、安插臨時人員，以尋求下次選舉時的選票支持。唯一相異之處，是鄉鎮市民代表沒有鄉鎮市長擁有龐大的“行政資源（如人力、財力、物力等）”作其後盾與運作之籌碼。

政府各項執行中或是推動中的掃除黑金作為中，諸如鄉鎮市長官派(代表會選舉停辦)、選舉排黑條款、公務員旋轉門條款、政府採購法改革 - 100 萬以上招標案公開上網等機制（再度變更為 10 萬元以上）⁵⁴、亦或研擬選舉制度改為單一選區制的種種構

⁵⁴ 九十年七月十三日，(九十)工程企字第九 二六二 四號令修正發布「中央機關未達公告

思等等機制，都是期待能藉此減少鄉鎮市工務單位從業人員工作上之壓力。

政府各項執行中的政策或是推動中的掃除黑金作為中，筆者認為這是大環境整體性結構上的問題，先以最近學界、官方、民間討論熱烈的基層鄉鎮市長官派(代表會選舉停辦)的議題而言：政府以霹靂手段實施鄉鎮市長官派(代表會選舉停辦)，真否能達成掃除黑金、及改變金權政治的目的嗎？在眾多紛爭、眾說紛紜的時代裡，應以整體結構作為抉擇的考量，例如：選舉制度的改變、陽光法案的實施、各項配套措施的訂定等等，才是應付諸實行，否則，「只打雷、不下雨」，只為黨派之爭、義氣之爭、權力之爭，冒然實施鄉鎮市長官派(代表會選舉停辦)亦是無濟於事。再就政府採購法改革(10萬以上招標案上網等機制)乙節，其中因牽涉到派系政治、黑道介入的種種疑慮，所能產生的效果相當有限，無非是讓有心者以「化整為零」的手段配合民選首長回饋的心理，同樣無法解決工程弊端、根除黑金腐化，徒增從業人員工作上之壓力。

對於政府掃除黑金、根除派系政治干預的政策執行，政府應該從最基層行政機關「基層」這個地方紮根，在從整個大環境制度面上的缺陷處改良，方能達到「治標治本」之療效，惟當今政府還有什麼良方、對策更為有效呢？

就工程經費補助而言：

- 1、視實際需求主動提供里鄰之建設，以滿足其要求，停止不當的「無分大小」、「富貴貧賤」賦予鄉鎮民代表的所謂固定額

金額採購招標辦法」第二條及第四條條文。

度經費 - 「村里建設經費」，以求齊頭式的平等，減少城鄉差距的擴大，達到憲法所規範的人人平等之權，進而避免浪費公帑及降低不良弊端的產生。

- 2、對於鄉鎮公所小型工程的發包程序，訂定一套公平、公開、合理、合法的制度，是一件刻不容緩的事情，也是振興經濟景氣的當務之急，政府採購法雖修訂為「壹拾萬元」以上就需採公開上網招標，但為執行上明確性，更建議廣納行政機關、營造廠商、及民間團體等三方面意見，訂定出一套具有共識、明確可行的作業程序（遊戲規則），以作為承辦人員的遵循依據，在其心理形成一座無形的靠山屏障，讓執事者勇於任事，不再恐懼害怕，更可藉由此規範，掃蕩未依規定程序辦理採購發包庶務作業及工程建造、損壞官方形象為人詬病的不肖公務員，進而杜絕官商勾結的惡習，導正其錯誤觀念，提高資源效能的有效運用。

綜結以上各論述，足見黑金及派系政治係由利益共同體的共犯結構形成食物鏈而持續的運作，嚴重破壞行政機關的體制，增加公務人員職務上的工作壓力，危及承辦員的身心安全。因此，為了防止最基層的行政機關不當的支出，基層具有內控角色的人事、主計、政風等單位，應繼續保持目前一條鞭政策，由縣政府層級以上的主管機關派任，非由民選縣市長任命，有效掌握採購過程中各種犯罪弊端手法與型態，藉此可減少不正當的政策錯誤、或因個人選票的特殊考量事務，亦可減少不當的支出，造成機關的負擔，更可免除公共工程採購發包事務人員及工程專業人員的內外工作壓力。

近來，隨著全面品質管理、企業型政府的觀念，政府機關更積極推動學習型組織、政府再造工程，以改變過去官僚體系的惡

習，九十年更大力倡導「知識經濟」，進而建立「服務至上、效率更高」的「小而能政府」。⁵⁵簡言之，積極推動「民間參與公共建設」，改變舊傳統思想的「政府是唯一投資者」的觀念，鼓勵民間參與，結合民間資源與力量，讓自由市場機制從事公共建設的投資，減少政府的財政負擔，並可將部分政府機關內業務委託民間辦理，進而促使民間產業經濟活絡，例如：建設中的重大建設計劃「高速鐵路的民間參與計劃（簡稱 BOT）」⁵⁶，即是最佳的寫照。故宜深入研究，界定工程與法律界限、行政機關首長裁量權限運用範圍、及司法單位辦理工程弊案認知上之差異，共循一致性規範，以公正、公平、公開之透明化制度，賦予勇於任事、有能力的行政官員執事的準據，減少不確定模糊的灰色地帶，使「人才、專業」能有意願留在政府基層機關永續發展，共創政府與民間雙贏的局面。

第五章 深度訪談結果分析

本研究為瞭解基層採購發包事務人員及工程專業人員，辦理公共工程營建所產生之工作壓力。研究以台中縣政府暨所屬二十一基層工務單位專業人員為對象，採深度訪談的研究方法，將所蒐集得來的資料加以整理分析後的結果呈現。深度訪談時所採用的訪談大綱，除在研究方法章節中已詳述外，亦參照文獻探討過

⁵⁵ 丘昌泰，政府與市場：從行政科學典範變遷論（小而能政府）的建立，《行政暨政策學報》第1期，民88.9，頁37。

小而能政府：從市場與政府的關係來觀察，意味著政府機關應該扮演導航者的統治角色，多數的公共事務交由市場來處理，透過市場機制的運作，自然就能夠生產另消費者與生產者雙方皆能滿意的產品組合。

⁵⁶ BOT (Build - Operate - Transfer)，即興建 - 營運 - 移轉，亦即由政府將土地設定地上權後，出租給民間業者從事開發即營運，經過一段時間後，在移交給政府。

BOT 的運作方式，這些年來已成為許多國家執行公共建設的一種重要方式，儼然形成一股風潮，如英、法之間的連通隧道，香港西區的過港隧道，馬來西軋的南北高速公路等等不勝枚舉。

程中相關理論及研究彙整結果，從工作壓力的環境影響因素、壓力來源、壓力影響及壓力因應紓解之道等方向進行訪談，並配合資料的分析與整理，嘗試將研究發現與司法案例分析暨相關理論基礎中已有之理論及前人之研究相互印證，比較其異同，並嘗試予以詮釋。

研究的結果在呈現上，分別以「研究對象之基本資料」、「採購發包事務人員工作上產生之壓力源」、「採購發包事務人員對各種壓力源之影響因素」、「工作壓力對採購發包事務人員之衝擊與調適」等節陳述於後。為避免篇幅過大，於每一小項中僅選取數名受訪者的主觀陳述意見為證，於每一小節中，彙整呈現所有受訪者的意見分布情形。

第一節 訪談對象之基本資料

本研究之受訪者基本資料中，分為性別、學歷、婚姻狀況、任用資格、公務工作年資、工作類別、現職年資等七個變項。其中工作類別乃是指在行政機關負責業務之種類，例如採購發包、或是工程技術。此外為了維護個人隱私，達到保密原則，及使受訪者能詳實與告表達個人看法，故在資料的整理上，易於曝光的基本資料年齡、單位名稱均不於詳列，僅以英文字母代表受訪者的身分。如表 5-1。

本研究之受訪者共計二十一名，依工作職稱來看；其中課室主管有五位、業務承辦人員有十六位。依工作類別分類，採購發包事務人員有二位，工程專業人員有八位，工程兼辦採購業務者有六位。依任用資格有無分類，經考試及格任用者有十七位，約

聘僱人員有四位。再以性別的分配觀之，男性受訪者有十九位，女性受訪者只有二位，這與在台灣土木工程類別工作傾向男性偏重的民族觀念十分相似。本研究在調查訪談中，發現在基層行政機關工務部門內現職具有考試資格者約聘僱人員之比例約為 1.5 : 1。

表 5-1 訪談對象基本資料

受訪者代號	性別	學歷	婚姻狀況	任用資格	公務工作年資	工作類別	現職年資
A	男	專科	已	有	18	建設	2
B	男	高職	已	有	25	建設	10
C	男	大學	已	有	10	建設	6
D	男	大學	已	有	11	建設	2
E	男	專科	已	有	13	建設	3
F	男	大學	已	有	1	工程	1
G	男	大學	已	有	3	工程	3
H	男	高職	已	有	16	工程	16
I	女	大學	已	有	3	工程	3
J	女	專科	已	有	9	工程	9
K	女	高職	已	有	12	工程	12
L	男	專科	已	有	6	工程	6
M	男	專科	已	有	8	工程兼發包	2
N	男	高職	已	有	10	工程兼發包	6
O	男	初中	已	有	25	採購發包	3

P	男	專科	已	有	5	採購發包	5
Q	男	高職	已	有	8	工程兼發包	4
R	男	專科	已	有	14	工程兼發包	5
S	男	專科	已	有	12	工程兼發包	6
T	男	專科	已	有	7	工程兼發包	3
U	女	高職	已	有	5	工程	5

資料來源：研究者自製

在受訪對象的最高學歷分配上，二十一名受訪者中有五名大學畢業，有九位是專科學校畢業，其餘七位為高職或早期初中畢業。從職位上區分，可發現五名主管中亦有高職學歷者，乃因為早期公務人員只要具備相關學歷資格即可任用，故在工務單位的老前輩幾乎均以技術人員任用，甚至官拜課長退休，最高學歷也只有大學，足可見高學歷經高等考試及格之年輕一輩均不願下鄉服務，此乃基層基層人力不足現象之主因。

在婚姻狀況中，二十一位受訪對象均已婚。在工作類別上，除了專職技士外，在六位辦理採購發包事務人員中，只有二位是專任（其中一位是約僱人員），其餘四位承辦者均是兼辦採購發包事務，若以任現職年資則可發現大部分人員任現職皆未超過五年，普遍經歷偏低，由此可見行政作業複雜、法令繁瑣、責任性重大、更是吃力不討好的公共工程採購發包業務，並非如同外界所云視為「肥缺」，是人人競相爭取的職位。兼辦性質之工作對於承辦者本身是不公平也是附加的另一種負擔，更不是基層行政機關執行採購發包事務的長遠之計。

第二節 採購發包事務人員工作壓力源之分析

本節主要在於瞭解二十一名受訪對象，在擔任公共工程採購發包事務與工程承辦工作的實務經驗中，所承受的來自於公共工程工作本身的壓力源。公共工程基層建設等營建工作不僅跨連政府、營建業者、使用者等三大領域，更包含了工程規劃、設計、發包、施工、監工、驗收、保固等七大階段，要將每件工程施作的面面俱到、毫無瑕疵，並非只是單純面對工程控管而已，諸如：行政機關首長的施政理念與作為，是否不受地方政治生態影響干預；民意代表是否經常以特權關說來施壓；甚至於工務單位人員素質的優劣、對於各項法令規範是否熟悉等因素，皆可能影響到公共工程工作的品質，自然也成為採購發包事務人員的工作壓力來源。本節將公共工程承辦人員所承受來自於公共工程採購發包事務工作的壓力區分為四大項說明，分別為「來自於相關法令變動的壓力」、「來自於採購發包工作特質的壓力」、「來自於惡質地方政治生態的壓力」、「來自於內在衝突的壓力」。

壹、來自於相關法令變動的壓力

過去各機關學校營繕工程及購置訂製財物等業務，所依賴的是「機關營繕工程暨購置定製變賣財物稽查條例」（簡稱稽查條例）、審計法、審計法施行細則及「行政院所屬機關營繕工程招標注意事項」等等法則，實施已歷數十年且存在諸多缺失疑點，而為人詬病。由於時空環境的變遷，上述法規以不敷因應，加上我國在申請進入世界貿易組織（WTO）之諮商過程，從政府採購協定的簽署到政府採購法的公布實施法令已有重大的變動，故在

公共工程工作執行亦會受到許多衝擊，讓採購發包與工程工作實務上充滿了不確定感。這些是因為相關法令變動，影響到採購發包作業程序所引發的壓力源，大致可區分為以下四種：

一、法令變動的壓力承受

政府採購法的實施是政府採購制度上的一大變革與創新，然而，新法規定內容繁雜，部分規範又過於簡約不甚明確，相較以往變動頗大，承辦採購作業人員往往一知半解，執行上造成諸多的困擾與衝擊，稍一不慎，就可能身陷囹圄，不僅個人身心受創，更嚴重影響到正常的家庭生活。而且，行政人員對法令的認知程度與院檢調查單位的法令認知有相當大差，執行時解讀和處置、對法令政策的認知與瞭解反應程度不一，均可能影響公共工程的執行能力與意向。

回答本小項題目的受訪人員有 A、B、D、E、H、J、L、K、N、P、S、T、U 等十三員，佔全部受訪對象的 62 %。

「閩南語有一句俗語如此說道：（法令萬百條，要用不半條！）我國政府高層工程主管機關，似乎一天到晚只會修改法條，一群沒有從基層幹起的行政人員或稱專業人員，桌面上書面作業大筆一揮，變成法令發布施行，踢到鐵板後再一直修正條文，形成法令愈來愈多愈繁瑣，又沒專人予以從旁輔導，研討會又輪不到基層行政人員參加表達意見，所以上級根本不知道基層執行的困難，眾多的法令如何適用、妥當與否，真是無所適從。」（B）

「政府採購法變動前、後最大的影響問題，除了法令條文、施行細則的變動外，最讓人感到困擾的事是：解釋函文多如牛毛，一不注意就可能引用舊有條文而忽略了新的解釋文，輕者引起官方與營造業者間之糾紛

訴訟，嚴重者可能違反法令而涉及刑責，若是不專精採購法令及其他相關法令，一定無法使業務推展順暢，也無法保護自己。但是，偏偏基層單位的人力不足，想要專職辦理並不容易；想要把燙手山芋丟掉，更沒有人要接。真是可憐呀！」(P)

「我在基層工務單位服務了已十年的日子，上級機關給我的印象，是一直再推事情、踢皮球，很多事情他們都透過行政命令發布直接授權基層辦理，往好處想事分層負責授權，但是，責任下放後，便放任基層承辦員自生自滅，自求多福。沒有實施應有的解說，在法令修正時也沒有輔導，更沒有定期檢討修正業務執行成果，叫人感到無奈與害怕，無法消受，當然在執行相關業務審查時，會有模糊的灰色地帶，對或不對，應不應該核准，等等問號一大堆？」(N)

「公務員應依法做事，而且直接面對百姓種種權益的請求，更應依據法令來決定准或不准，否則自己變站不住腳，反而惹來一陣叫罵，法令條文若不熟悉，就無法反擊特權關說或施壓，本國國民有一種民族的劣根性，接洽公務明知不合法的案件，總會來一句（沒有變通的方法嗎？）不行就是不行！但是，當法令規範過於簡單又不明確時，不知如何是好？問首長又不會比我清楚，責任還是在我肩上，這種不定的壓力是很大的。」(K)

二、缺乏明確法令的保障

公共工程所涉及的層面極為廣泛，不論其規模大小或金額多寡，幾乎都會處及到一般的公務機關，公共工程內容複雜，所涉及的專業分工更加精細嚴密，無論在規劃設計、營造施工、監督管理，在在均需仰賴工程技術人員專業知能的發揮，及相關政策的配合。然而，受訪的工程專業技術人員，大部分期望工程主管機關能明定一套公共工程施工的程序規範，簡言之，訂出一套制

式的遊戲規則，公務員只要依照程序步驟辦理決對平安無事，雖然政府採購法已正式頒布實施，但是，中央單位的長官哪知民間疾苦，對於沒有基層行政機關實務經驗的政策制定者，是不會瞭解地方政府執行的困難所在，所以，還是一直在解釋修正相關條文，使人感到困擾。

（一）規範界定模糊

模糊的規範，有時更容易產生困擾，公共工程招標是工程進行前必要的階段，故其招標方式的採行條件、程序的公開公平是否嚴謹，便顯得格外的重要。一般而言，「公開招標」是最透明的做法，符合程序正義原則；而「選擇性招標」則有若干的解釋未做明確的規範界定，很難為機關採行；「限制性招標」條件寬鬆、程序簡易，規範界定模糊，加上首長的自主裁量可擴張解釋，為大部分地方政府所採行。如此一般明顯加重了工程專業人員的工作壓力。

回答本小項題目的受訪人員有 A、B、C、D、E、G、H、J、L、M、N、O、P、Q、R、S、T 等十七員，佔全部受訪對象的 81 %。

「工程採購發包方面，我們很期待相關的規範能儘早出爐，做一個全方位的配合，如果能在納入監辦單位，最好是司法機關，才不會一天到晚擔心受怕，那裡出錯？那裡疏忽？跟我有沒有關係？怎麼會這樣 無限個問號，長期性的煎熬，難怪很多有經驗的工程人才要離職，前去他地擔任較無責任非工程的職務，為什麼會這樣，應該留給傷及長官去解讀與處理。」(0)

「俗語說：『一朝被蛇咬，十年怕草繩。』我就曾親身體驗到，事情是這樣的，有一件公有建築工程已申報竣工，我擔任本案的主驗人員，驗收前的程序在此不多贅述，就從驗收談起，到了工地現場開始核對竣工

圖說與標的建築物，外表只有小部份瑕疵，但是，一開始丈量尺寸時發現與設計圖、竣工圖不太吻合，原因是尺寸超出原設計，那肯定是不可以通過驗收；詢問之下才知道是應民眾要求，出發點是公正但與工程施工規範違反，況且，如此的建物使用執照也無法請領；過了幾天之後，承包商跑來告訴我說「人說可以決算付款，吵吵鬧鬧的有過煩，最後此案聽說有人檢舉，調查局還在查，還好我堅持依規定辦理，否則不敢想？」(R)

(二) 制度缺乏彈性

所謂的制度應該是依據法令規範訂定的，但行法在人，若是處處受到牽制，那有比沒有好。基層是實際執行事務的行政機關，制度上應該針對大原則明確訂定，細節上應留給地方政府自主的彈性空間。工程雜項支出的編列、核銷，不僅造成主辦單位的困擾，更是業務承辦人的夢魘，這也是多數的受訪對象提出的意見。雖然受訪者也認同這是審計單位為達防弊所為的努力，但是過於嚴苛及僵化的作業方式、規定，不僅難以遵循且易生爭執，也造成承辦人員的困擾，無法報銷的項目，經費若少個人吸收已勉強，經費大時就會面臨處理困難的處境，工程人員責任已沉重，加上種種限制之下，難怪工務單位會發生專業人員常常不足的現象。

回答本小項題目的受訪人員有 A、B、C、D、G、I、K、M、N、O、P、R、S、T、U 等十五員，佔全部受訪對象的 71 %。

「工程單位不曉得怎麼回事？就是雜七雜八的東西特別多，平日若不提前補足需求，一到需大量使用時，那就麻煩大了，因為，不論大小採購一定要先會簽核准，否則一切免談，就算是文書用品也一樣，一點彈性空間都沒有，對我們自己同仁都這樣，難怪包商為了工程款能儘早撥

付，對他們都百依百順，儘量迎合，真是標準的官僚作風。」(C)

「公共工程的實務程序已相當繁瑣，行政手續上應該有所簡化，例如：財政、主計單位的會審程序，無論大小案件，通通需會簽財、主，經首長核准後才能進行，有時連雞毛蒜皮的小採購因時間急迫，但是他們還是不肯配合，反而影響工程的推動，不僅耽誤事務的時效性，也會造成我們的壓力。」(K)

「我覺得政策的成型實施前應多考量，不僅平常行政事務要求單據，就連強制休假也要檢劇核銷，為了單據很多同仁就常和會計發生爭執，造成大家的心結，實在不好。難道就不能彈性一點，想點大家都能接受的方式，否則，商人有意見媒體也爭相報導。凡正該花費的支出就是經常性的消費，何必找大家麻煩呢？」(T)

三、缺乏上級長官的支持

地方公共設施的施設，不僅要有政策法規的支持，更需要上級主管機關在地方機關、承辦員有困難時，能伸出援手拉他一把，提供必要得協助。然而，許多採購發包事務人員及工程專業人員都感受到，上級機關幾乎只會把事情往下推（授權），其他由承辦人各平本事、自求多福；不輔導也不訂定原則性規範，多次的意見反應，不是不理會，就是答覆依權責自行卓處。這種情形之下，承辦人員只有到處詢問，以求得正確的法令依據，在事務繁雜又得不到解答時，難免落入心生不滿且寸步難行的境地。

回答本小項題目的受訪人員有 B、C、E、G、H、I、K、L、N、O、T 等十一員，佔全部受訪對象的 52 %。

「鄉鎮公所實在太窮了，工程的施工監造驗收階段，不是光肉眼就可以

執行的，例如：混凝土強度的測試，就需要儀器幫忙，但是，很多單位都沒有購買，這對工程人員實在沒什麼保障。」(B)

「我們也不曉得怎麼講，跟上級長官講到最後也不了了之。工程法令、民刑法、稅法 那麼多！細節沒辦法規範，對工程准與否的界線規範應該以上及身分規範，基層事務人員照辦，相信一定會將工程及為民服務辦的更好，我們真的很需要也很期待。」(I)

「這個案件應該這樣處理才符合規定才圓滿，但是長官偏要另一種做法，退回重簽，只是口頭指示，也不下條子，雖然法令有明確規定，違法的命令可以不從，但是，這有沒有違法，我們也不敢確定，弄僵了自己吃虧也得不到好處，感嘆部難為啊！」(L)

四、來自司法調查單位的壓力

關於工程防弊之法令依據，在貪污治罪條例第一條已明確表示：「為嚴懲貪污，澄清吏治，特制定本條例」。⁵⁷第四條第一項第三款：「建築或經辦公用工程或購辦公用器材、物品，浮報價額、數量、收取回扣或有其他舞弊情勢者」，均明確規範懲處公務員的法源。在刑法中，亦有受賄罪、圖利罪等相關規範，尤其，對公務員貪瀆更有相當嚴厲的處罰。圖利罪則是有圖利之事實，卻查無受賄、瀆職的情形下一網打盡的條款。如此規範與做法，工程界之採購發包事務人員均感到工作無保障、一股不安定感油然而生，對於負責盡職、勇於任事的公務員更是一種綁手綁腳的可怕夢魘，工務單位所承受的壓力程度，由此窺知一覽無疑。

九十年十月二十五日欣聞立法院三讀通過刑法第一百三十

⁵⁷ 林紀東、蔡墩銘、鄭玉波與古登美等編纂，《新編六法參照法令判解全書》，台北，五南圖書出版公司，民87。

依條及貪污治罪條例第六條修正案，將公務員圖利罪改為「結果犯」，且構成要件限於「違背法令」、「圖私人不法之利益」，未來「圖利國庫」、「圖利未遂犯」均不再處罰。根據法務部政風司對公務員的宣導文件，其以四要件區分為「圖利」與「便民」的差異。1.無為自己或他人圖取不法利益之故意。2.本逾其職責在法令許可的範圍內。3.僅係在手續或程序上給予他人方便。4.他人所獲得利益者並非不法之利益⁵⁸。新的立法是一項新的進步，圖利罪標準明確化之後可減少模糊地帶，期望公務員能勇於任事，讓採購發包事務更專業專責，以便更周全的服務，能到達全國各個角落。

回答本小項題目的受訪人員有 A、B、C、D、E、H、J、K、L、M、N、O、P、Q、R、S、T、U 等十八員，佔全部受訪對象的 86 %。

「基層最大的毛病就是，人少、事多、工作繁雜，我們公所就發生過如此案件：一位非工程專業人員也不是工程技術人員，他就受地方首長之託，兼辦一項沒人要辦的工程採購發包業務，原本也相安無事，但是，在政府一項掃黑行動中，把 抓走之後，引出一大推案情，其中包括了工程圍標案件，調查局人員便開始調閱工程資料卷宗扣回調查局、約談、蒐證動作接續展開，某天約談了幾位工程人員及（他），到了隔天上班大家一詢問，才知被約談到了深夜回來，但也只有（他）被移送地檢署最後被收押禁見，這個案件拖到現在也好幾年，尚在上訴階段。但是，其中單位及個人、家庭所感受到的無奈、恐懼與不安壓力之大，可想而知。我在此要說的就是，調查蒐證過程讓人害怕、不敢苟同。」

（A）

⁵⁸ 詹守忠，圖利 便民 能劃清界線嗎？正本清源之道：廢除圖利罪 建立完善的成處配套措施，《聯合報》，民 90.10.26，版 15。

「從最近幾年的司法案例，一有天災人或第一個就是針對公務員圖利方向偵辦者最多，調查局調閱資料後，接續的動作就可能是約談，依劇曾被約談的同仁表示，只要一進入調查局，讓你覺得毛骨悚然，好像不是一個有呼吸的『人』，而是比狗還不如，那些司法公務員以其職權進行疲勞式轟炸，輪流式審問、加上誘騙炸拐、施壓等招式，搞的你不像人，審訊完畢已是深夜，有些甚至在郊遊地檢署檢察官複訊，無犯罪嫌疑被放回來時已疲憊不堪、身心俱疲，實在一點尊嚴都沒有，真是×××。這也許是調查人員績效掛帥之故，動不動就用不配合就收押禁見的手段恐嚇，在無明顯證據下，確實很多官員被收押陷入牢獄之災，所以，很多人為求自保，便會想盡辦法運用各種關係調離工務單位，或是乾脆調職到他機關，就算當里幹事也輕鬆自在。」(H)

「我覺得每次看到報章雜誌媒體報導 工程弊案或 工程圍標綁標消息時，第一個念頭就是：不知道又有多少人受害，真是工程專業人員得悲哀！閩南語有一句俗諺：【火燒山累趙猴】，就是很多執事者替人擦屁股被陷害，那些××人都是只打蒼蠅不打老虎，害的老實人身心俱疲，連家人也一起受罪。」(C)

「老實講，以現在年輕的承辦人居多，沒有人想去貪章枉法，所以，××人員老是把公務員當賊看待，實在不公平。而且我覺得工程人員是一個弱勢團體，要福利沒福利，只有做事的份，一不小心疏忽或因認知解讀的差異就會惹上麻煩，司法檢調單位自由心證唯我獨尊的作風，手中握有尚方寶劍，可以決定死活，想到這裡還真覺沒什麼保障，可憐！」(R)

「我們同事間大家都很忙，但是一談到工程弊端時，幾乎都會異口同聲地說，『請檢察官會同辦理公共工程，那將會萬是太平』，聽起來很瀟灑。」

刺，但這也是大家的心聲。」(U)

貳、來自於採購發包工作特質的壓力

無論公共設施中的大型工程或是基層建設之小型零星工程要完美的竣工呈現，不是光靠採購發包事務人員或工程專業人員的努力便可達成，各項工程的施設、事前詳密的規劃、緊接著就是工程預算的編列與經費的有效運用，當然更需要單位內部人員素質均衡與來自於首長的行政支援與行政支持，工程才能順利得以進行。如果補助經費未能案計劃行程核准，經費無法納入年度預算，工程設計與發包招標作業更無法循序推動，常因年度將屆才核准工程計劃案又限定於同年度要辦理發包完畢，人員不足、素質參差不齊，使得工程業務承辦人精疲力竭、疲憊不堪。也因此，工務單位便常面臨是否可以取得足夠的行政資源來推動營建工程的工作壓力。一般而言，公共工程採購與工程施作業務相關工作所面臨的採購發包工作特質問題包括下面七點：

一、工作負荷量過大

人少、事多、工作繁瑣，是現階段基層行政機關與基層公共工程業務的最佳寫照。採購發包事務人員與工程專業人員面對繁雜的工程標案，事務性書面作業處理，不同背景的營建業者，又需滿足首長與一般民眾的期待，公務員行政中立立場，依據法令規定辦事，當然不得違誤。除了行政作業之外，尚需負責工程進度的掌控、工程品質的督導，倘若遇到刻意抗爭找麻煩的團體時，在工程進行不能有所停頓情形下，承辦者也只能咬著牙一肩擔起必要的任務，其工作負荷之沉重，更是可得而知。

回答本小項題目的受訪人員有 B、D、E、H、J、L、O、M、P、

S、T、U 等十一員，佔全部受訪對象的 52 %。

「基層人力不足是眾所皆知的事情，尤其政府採法實施以來，公共工程公開上網額度之規定，由原來 500 萬元修正為 100 萬元，工作量增加了 5 倍；今年又改為 10 萬元以上就需公開上網，無形之間工作量徒增了 50 倍。我是兼辦採購發包業務，在人員不足且又需兩頭跑，只得走一步是一步，不能急也急不得，否則錯誤重責還是要一肩挑，划不來。長官一直逼，就是作不完，久了就麻痺，最後也只好讓他慢慢拖了，就是一種負面的影響。」(O)

「採購發包本應由總務單位辦理，偏偏長官又不設法規劃研議，為了糊口飯吃，只得聽從命令兼辦採購發包，本身負責工程承辦業務又要辦理發包業務，忙裡忙外，實在有點吃不消。」(M)

「我個人感覺，我只是一個臨時約聘僱人員，長官要用我，我當然高興，所以囑咐我辦理採購發包事務也只能接受，否則被炒魷魚那就慘了。但是公共工程法令眾多繁瑣，不是本科出身實難應付，在不熟悉之下又遇到採購法實施，工作量大增，實在忙不過來又害怕出錯，向長官要人幫忙，又因不是好差事，動不動所涉及的均是刑事責任，所以根本沒人要作，真是人在江湖身不由己。」(P)

二、長期性的壓力負荷

行政機關是依據法令辦事的單位，公共工程程序繁瑣、細節繁多，使得工務單位承辦人員承受壓力的時間比其他行政工作人員長而多。除此之外，由於公共工程成敗的影響變數太多，並不是僅靠工程專業人員多用心、多付出、多花時間的快馬加鞭工作，就可以把事情做好，再加上公共工程的良窳，很難拍桌定論，這種種因素，皆使得採購發包事務人員與工程專業人員之工作壓

力不易得到紓解。

回答本小項題目的受訪人員有 A、C、F、H、I、N、Q、R、T 等九員，佔全部受訪對象的 43 %。

「工程案件之工作壓力是如影隨形全天候的跟隨著，營建工程因為長期提供交通行人使用之長遠性任務，所以，壓力的來源是長期性的，並沒有間斷性，都市計劃公共設施一條接一條，一區接一區，不會因唯一項工程開關完成就大公告成，如釋重負，所以，職務專長承辦工程業務與其他行政業務的本質是不同的。」(A)

「法令常常修正改變，舊法已不適用有些機關還渾然不知，照常使用，以前可以現在當然可以，這一句話是有問題的，因為上級常以行政命令發布修正條文，稍不留意，就有誤觸法令之疑慮，真是可怕。」(U)

「除非你不辦理公共工程業務，否則那種壓力是不可能停止的，我覺得只要一出發上班進入辦公室時，就有一股莫名的不願，不曉得那算不算壓力，我覺得那以便成一種生活狀態，第一項工作要什麼？該注意哪些法令？還有沒有什麼沒看到？要與誰聯絡？不斷的排列工作順序、預設狀況、解決鎖碎的問題，甚至下班回家還在擔心工地施工的事情，我也知道這樣可能影響到家庭生活的品質，但是，公共工程所需擔負的責任實在太重，哪有可能說不擔心就不擔心。」(C)

三、經費短絀問題

公共工程的進行就是需要錢，不管是那個單位來的，只要依程序核撥並照規定核銷方可，所謂『巧婦難為無米之炊』，正是基層的寫照；一般而言，公所本身的財政收入差不多只能支付人事費用，工程經費大部分需由上級機關補助。除非不做事，否則

遇到民眾要求或做事積極的主管或公共設施損壞要修繕時，便會問『錢在哪裡』？先天不良體質下，若遇到後天又失調時，就什麼都不用作，只能等著被罵及被處分，此時就須靠首長的能耐、關係及人脈向上級要錢。

回答本小項题目的受訪人員有 A、B、C、D、E、H、O、R 等八員，佔全部受訪對象的 38 %。

「講到經費補助方面，我一直大聲疾呼，上級有權機關要給錢就早點定案核准，不然乾脆就不要核准，就以九十年來說，很早就提出的幾項工程需求計劃案，總金額約達 5,000 萬元，呈報上級還要等待會勘評估核准，這個案由一直等到九十年十月間才接到下鄉會勘的公函，到了十一月才核准補助，但是附帶的條件是要於十二月底以前發包招標完成，以簡單道理分析 5000 萬的工程，在經費未編列年度預算，亦未依相關程序提請代表會議通過預撥經費案之前，根本不能辦理工程勘查、規劃、設計，以採購發包程序繁雜的現階段法令規定，要完成發包程序談何容易，又不是辦家家酒，這不是欺負基層、找麻煩嗎？工程所肩負的責任那麼重，更不能有所疏失，你說該怎麼辦才好？」(C)

「近年來經濟不景氣，稅收銳減，在收支不平衡之下，凡事總是斤斤計較，編列的工程款項就只有以維護費為主，就以今年道路維修費用也只編列一千五百多萬元，路燈維修新設含電費全年也需約二千萬元，若說要規劃或新闢公共設施計劃，等於空口白話，困難重重。」(A)

「有錢好辦事，在現今民意高漲時代裡，為了爭取自己權益，縱是不擇手段要求給錢徵收土地，那記得政府開闢道路便利交通使其土地漲價數倍的功勞，但是，中央也財政困難根本不於補助，只有要地方自籌財源辦理，現在公告地價幾乎接近市價水準，光是一條計劃道路徵收費用就

需要三億元，都市計劃內那麼多未徵收土地，鎮公所怎麼自籌財源辦理呢？簡直是天荒夜談。所以，不是不作，只要有錢就可馬上辦理，希望土地所有權人能體諒這一點，不要作無謂的抗爭，我覺得這也是造成工作壓力的原因。」(D)

四、人力不足問題

人力不足正是基層基層工務部門所面臨的問題，所謂的人力不足，除了指編制內的人員不足外，更重要的是指專職的人員不足。所以，大部分的公所均會進用約僱人員來協助辦理相關事務，在理論歸理論、實務歸實務的不對等下，專業需要經由經驗的累積獲得，公共工程所涉及之層面太廣，牽涉之法令又複雜又繁重，各種跡象顯示新進臨時約僱人員尚無法令依據可賦於承辦大型工程之重責大任，對於迫切時效性業務的推行及公共工程基層建設的推動幫助程度有限。

回答本小項題目的受訪人員有 A、B、C、D、E、H、J、K、M、N、O、Q、R、S、T 等十五員，佔全部受訪對象的 71 %。

「我在建設單位服務十年，這期間也沒有經過考試及格任用或商調新進的技士報到，不是沒有缺額，就是不知道為什麼總是乏人問津，人員不足事情又多又複雜，直覺得不舒服。當然偶而有任用約僱人員，有的人等教會技巧不久就離職，會的也只有辦理小型零星工程或作一些單純的行政事務工作，人總是會計較，領多少錢作多少事，所得與付出顯然成正比，所以，也不會強迫他們去做大型的工程，就是希望有專業人員加入。」(C)

「工務單位的工作不是靠一個人就能完成，而是需要大家協力合作，人難免會有筆誤情形，此時若有同仁複核從旁給於糾正，便不致發生嚴重

的錯誤，也不會造成糾紛，我們單位在幾年前因為人員不足之故，一位承辦技士因審核工程預算書時，某一單項單價多一個『 』未發現修正，後來，工程也完工付款，不知道調查站怎麼知道此事的來調查此案，還差點惹上圖利廠商之刑責，真是可怕。」(H)

「有多少力量作多少事，凡事求正確無誤最重要，不要草率行事，以免惹上不必要的麻煩，人不夠或不配合室主管的事情，我幫不了忙也不能越權多事。」(S)

五、天然災害衝擊的不確定因素

近幾年來天災不斷，從九二一大地震說起災區橋斷路坍，到底是誰的責任，其中涉及政府、業者、百姓的個別責任與訴求，賀伯、溫妮、桃芝、納莉颱風更造成土石流、公共設施的損壞及重大的傷亡，當然更要追究責任歸屬，專業的認知在此便產生衝突與對抗，但是，司法檢調單位有絕對的權威，調查、蒐證與決定更佔有舉足輕重的地位，所以，行政機關或個人根本無法拒絕，也只有等候調查結果還他清白了。

回答本小項題目的受訪人員有 A、B、D、E、F、J、L、K、N、O、Q、S、T 等十三員，佔全部受訪對象的 62 %。

「天災人禍等重大事件是媒體爭相報導的對象，它也是媒體的大恩人，我們儘量不主動，但是，災害緊急修護工作是我們的責任、是我們的任務，對於記者，我們不能完全不與他們聯繫，否則，任何一件風吹草動的事件就有可能被渲染成大事件，所以，當天災來時，我們內心也有相當的負擔，怕公共設施被破壞了、怕有人員傷亡，所以，也只能祈求上蒼保佑：國泰民安。」(E)

「天然的力量實在太大，大自然要讓人們毀滅時，豪不留情給予教訓，例如：九二一集集大地震之慘狀，讓人怵目驚心、不堪回首，斷橋殘壁是大自然的因素造成亦或人為因素所致，責任不清之際，所有的責任指向工程承辦單位及負責承辦該項工程的人員，這是一件不合理的推測，如果能有一套制式的規範告訴我們依照守則去做就不用擔心，那該多好！」(J)

「今年台灣颱風這麼多，造成死傷慘重的災區民眾流離失所，土石流更造成山崩地裂，以道德責任來說，看了同胞如此痛苦實在痛心，但是，此景此情，沒有人願意看到，所有的過失也不一定是公部門的過失，百姓的濫墾濫伐違反大自然的規律，也應該負有責任，不能一昧的把責任推向公務員，甚至還要求賠償。」(O)

「工程進行到一半，突然颱風來襲，這可怎麼好，工地均在外面，材料以進駐，萬一被洪水沖走，傷到人民生命財產，怎麼辦？」(T)

六、緊急搶救修護的應變壓力

公共工程承辦人員而言，其最大的夢魘通常來自於無預警的突發狀況，風災、水災、震災 等天然災害，造成土石流、水患肆虐，公共設施破壞毀損，這些都是政府機關需緊急搶救不可怠忽的任務，緊急搶救修護的處理，當然落在每一位工程人員的身上，每一次災害的發生都得將危害減至最小，甚至要處理到人民生命財產得以保護得程度。有無足夠的法令足敷使用，天然災害所造成的緊急搶救當然等不了繁瑣的採購發包程序，而且材料與工人並無法事前準備應付，但當公共工程抵擋不了天然災害的侵害而損壞，有立即危害時，如何辦理搶救事宜，此刻不確定的因素立即浮現，工程專業人員瞬間的壓力沉重可想而知。

回答本小項题目的受訪人員有 A、B、C、D、E、G、J、K、N、O、P、S、T、U 等十四員，佔全部受訪對象的 67 %。

「我想最大的壓力來源就是公共工程工作本身的壓力，這個壓力很大，而且是無形又是長期的，不知那一天會發生什麼事。所以我們常常會說天下太平，國泰民安，又過了一個平安無的一天，感謝上蒼的庇護，這種長期性不定的壓力是很大的。」(J)

「九二一集集大地震發生後的重建工程是刻不容緩的工作，行政院有頒發重建的相關作業程序，該法令只適用於災區，但是，幾年後有心人士檢舉某鄉鎮公所辦理災後重建工程的作業程序有瑕疵，媒體報導檢調單位的蒐證、查扣、約談等動作不斷，最後，直指該單位未依採購發包規定程序修繕工程，雖然，事情對錯或責任歸屬尚未釐清，該等承辦人員是否涉及刑責意未確定之際，工務單位所有人員早已籠罩在一股迷霧之中，他們是在心理徬徨、氣氛低沉的情境中生活。一聽到這些報導，真是叫人心寒，也叫人感到採購發包事務人員實在難為。」(S)

「在我的觀念裡，只要不害人、不愧天地、不作喪天害人的勾當，突發事件的處理還是先瞭解作業程序後才辦理，要懂得保護自己，適不適用緊急搶救規定，等簽會相關單位首長批示後再辦理，免得惹上不必要的麻煩。所以，既無一套認定標準、也無治事的標準規範可供辦理，遇到緊急事件時要如何處理也會造成工作壓力。」(T)

七、來自其他內部單位的壓力

任何工務單位均於經費（錢）脫不了干係，而在公務行政機關，任何執行的工程或採購之核銷，都有著嚴密的程序規定，所以，工務單位與財政、主計單位就有著密切的關係，預算的編列、經費的核銷，就常常發生爭執的現象，常令工務部門同仁強忍怒氣，為了業務進展順利，也只好委曲求全。基層公所其他部門的

聯繫協調，也是工程進行的的協助單位，如民政課內的里幹事，就以服務鄉親為職責溝通協調就需借重他們的力量，但有時意見相左，也會產生摩擦，是另一種壓力來源。

回答本小項题目的受訪人員有 E、G、I、P、T、U 等六員，佔全部受訪對象的 29 %。

「工程進行的任一階段，均需先行支會財政、主計單位，意見不同認知有差距時，還需發很多時間透過協調說明，才不致耽誤工程的進行。」

(G)

「講到監辦單位，政風應屬之，他是一個人人不想與他打交道的單位，因為他們兼具調查的身分，會不會找麻煩是同仁的一個疑慮？所以，同仁們儘量少與他們接觸為妙，與錢有關的業務單位就會敬鬼神而遠之，深怕被陷害。」(E)

「公共工程之採購發包總務單位，對於工程進行又著密不可分的關係，從發包招標的作業情況，我們期望能找到一個配合度高、班底堅固、實力堅強的營造業者，反之，將會對我們的工程進行產生重大的負面影響。」(T)

參、來自於惡質地方政治生態的壓力

陳水扁總統在「公共工程建設政策白皮書」⁵⁹中指出：造成公共工程市場競爭環境不公平的主要原因特權及政治權利為特定廠商關說、黑道利用威脅利誘的手段取得工程、廠商資格的

⁵⁹ 陳水扁，國家政策白皮書「公共政策建設政策篇」，
<http://www.chinatimes.com/report/newgov/paper/520-10.htm>，民 90.1.29。

不合理規定、引進外勞破壞營建勞動市場等，其中包含了政商勾結、黑道介入、官僚體制等不良現象，這也是影響工程品質提昇的重要因素。事實上，地方政府基層行政首長、民意代表、選民參者間有著三角特殊關係存在，首長有選票壓力並為下屆選舉鋪路；民意代表的情況相似，唯一相異之處是沒有直接掌握行政資源；選民則以派系力量牽制首長並要求首長。無形之中地方派系透過樁腳與地方勢力結合，形成一個利益共同體。

一、黑金政治的問題

近年來台灣地區黑金問題嚴重，黑道、金權介入公共工程綁標、圍標，導致公共工程品質低落，已危及人民生命財產的安全，近年來，黑道猖獗與金權氾濫的現象，更加嚴重衝擊我們的社會治安及民主法治的發展。更加印證了台灣現階段地方政治生態的窘境，從國會議員、縣市鄉鎮首長、乃至於基層民意代表，介入公共工程的案件時有所聞，其多以軟硬兼施、威脅利誘的手段，甚至演變成政商勾結，事實上皆與台灣的政治選舉文化有著密切關係，除了感到無奈與無助外，這無疑是全體國民的不幸。

回答本小項題目的受訪人員有 A、B、C、D、E、H、J、M、N、O、P、Q、R、S、T 等十五員，佔全部受訪對象的 71 %。

「營建工程是黑金介入較為嚴重的行業，一般都人為黑金介入大概是圍標、綁標居多，但是這也不是無法可管，公共營繕採購案件各種行為均有明文規範，為何一直無法根治，很多民眾就認為是官商勾結，才會讓黑金有機可乘，我要在此說，百分之九十以上公務員都是清白，如此歸類實在不公平。」(A)

「從整個大環境來看，黑金政治的由來完全是選舉所造就而來，黑金介入工程大部分是民代酬庸樁腳（柱子腳）的行為，也有很多具黑道背景的營造業者，獲得標案後因能力不足無法施工只得轉包獲取利益，下包在這種情形下接手，其工程品質就有待商榷，這也是我們最擔心的問題。」(B)

「其實從一般大眾廣播系統，我們常可聽聞黑道漂白的東西，很多都是經由選舉手段來達成目的，有了選舉就有各黨各派的政治角力，為了贏得選舉也就不擇手段，當選之後也會想盡辦法回收成本賺取利益，從地方政府著眼，當然會從工程方面下手，樣樣干涉挑剔，就是要取得工程標案。當承辦員面對此種是民意代表又兼具營造業者身份的民代時，如何招架依規辦理，可就是一門苦學問。」(O)

二、民意代表介入的壓力

鄉鎮民代表會為地方自治團體的立法機關，對於自治事項有完整的立法及監督權。近來因鄉鎮普遍財政窘困，自主財源很少，幾乎全靠上級機關的補助經費來辦理相關工程及支出，所以，代表為求村里建設經費不斷，自然透過本身的預算審查權及監督權限來獲取相對的小型工程補助，其做法往往以利益交換的模式，或以個別或村里建設經費當作運作的籌碼。另一方面可從交通道路橋樑項下編列之建設經費查知，再從政府採購法施行前發包金額 500 萬以下工程之招標程序觀察，很多是以酬庸性質產生虛假比價方式圖利特定廠商的疑慮，廠商得標後再回饋代表或特定人事，形成“共犯結構”。

回答本小項題目的受訪人員有 A、B、C、D、E、F、G、I、M、Q、R、S、T 等十三員，佔全部受訪對象的 62 %。

「我覺得守本分正當的民代，根本不會製造承辦員的麻煩，在工程爭取上也都循規蹈矩、就事論事，這也是我們樂見的。但是，也很多民代會挾其民意的基礎，想盡辦法要掌控工程的個個環節，並且恩威並施，企圖左右承辦人的工作安排，讓人煩不勝煩，尤其當工程有問題時，這些人更會介入動用關係處理，所以，單位裡也就有承辦人乾脆調職以免惹禍上身，一走了之。」(C)

「我覺得黑金問題嚴重到不僅大型工程要介入，地方小型工程也要配合民代主導，我們公所的情形就是這樣，幾位年輕氣壯的民代，因為本身沒有土木班底，又拿不到工程得以獲取利益，所以，便無理要求得標廠商，只要施工時承辦員未到現場一律不准施工，權利與義務分不清楚。試想一個承辦員要內要外、又要負責好幾個工地，怎可能常駐該工地，主管也怕議會期間被修理，所幸儘量配合。」(E)

「大家都知道，選舉需要大量的金錢花費，不想辦法賺回來怎麼行，下回用什麼來競選連任呢？只好從工程下手最容易，這是很多介入工程民代的想法。但是，立場不一樣的公務員就有的罪受了，要求工程品質的完美順利與合乎工程施工規範是我們最大的困擾。」(R)

三、地方首長的行政裁量

地方政府行政機關雖為基層的基層，但首長擁有很大的裁量權限，從工程方面的自主性而言：無論是政府採購法實施前後，均授於相當大的裁量權來決定工程標案招標的方式。政府採購法第二十二條訂有限制性招標的適用，也是廣為一般首長所採用，但由於機關本身（委託人）與營造業者（代理人）間存在著一種「代理人問題」(agency problems)，⁶⁰也就容易衍生出執行上的

⁶⁰ Kiewiet and McCubbins (1991)，從授權的邏輯探討美國國會預算撥款過程的問題，提出發人

疑慮與工程弊端，相對影響工程採購發包事務人員的公務中立性，加重了他們的責任，也產生了事務人員的工作壓力。

回答本小項题目的受訪人員有 A、B、C、D、E、H、J、M、N、O、P、Q、R、S、T 等十五員，佔全部受訪對象的 71%。

「一般而言，除了當過公務人員，新任的鄉鎮市長對於行政機關的作業流程並不甚瞭解，所以，完全以其前身的作為來指導機關的運作，不注重細節，應有的法令規範也不遵守，也有聽從地方派系的意見為意見，亦有賦予機要人員專責處理工程標案，生意人做法只重利益不重程序，首長當然支持其做法，反觀從依法行政的立場，對公務員就沒有太大的保障，可能產生錯誤的決策嚴重威脅公務員的身心健康。」(N)

「近年來地方政府的財源明顯的入不敷出，而且工程經費的補助的問題，鄉鎮是很少辦理大型的工程，地方基層建設工程是最重要施政績效，首長一定相當關注，也因之在工程規劃時即給予承辦單位指示如何處理，為爭取時效或其他等因素，刻意曲解法令，以其自主裁量權決定招標方式，較為寬鬆的限制性招標為大部分首長採用的做法，此刻，更加需注意程序的正義、公平，以免觸法。」(O)

「一切的人事任用權都掌握在首長的手中，課室主管缺少，我又是他提拔升任主管，我只有盡力配合。」(A)

肆、來自於內在衝突的壓力

基層地方政府工務部門專業人員的壓力，有時來自於本身內

省思的觀點。轉引至李允傑，《國會與預算》，頁 42-44。

在的衝突，這些衝突或許外人難以理解，可是仍會造成當事人情緒上的失衡，而產生適應不良的現象。關於內在衝突的樣態，包括有工作職務改變後所產生的心理不適應，或因為工作改變而造成整個人際關係的重組，影響既有的資源運用及工作步驟；個人價值觀與長官、同事間不一致的差異；對自我表現的期許與現實環境條件間的落差；或者是在不同對象所扮演不同角色間差異的期待，做事難以面面俱到弄得二面不是人，成了不折不扣的三明治。

一、工作職務轉換的衝突

工作職位的轉換，包含了自己角色的轉換與他人間關係的改變。角色的轉變乃指業務性質權重的變化，有些業務讓人有高高在上的成就感，反之則無、責任沉重。與他人間關係的改變則指昔日共同工作的夥伴，成了自己的上司或部屬，不僅自己心理適應困擾，行為上也會產生尷尬的場面發生。

回答本小項题目的受訪人員有 G、H、I、J、K、T、U 等七員，佔全部受訪對象的 33 %。

「昔日的老同事，變成了自己的直屬上司，我就覺得變成另一種不同的感覺，不能在直呼名性，取而代之要稱呼為主管且承受其指揮，光是這種感覺就讓人渾身不自在，可能是認知上的差異所致，我想就接受事實吧！讓一切順其自然，當一天和尚敲一天鐘。」(J)

「我想公事歸公事，不管主管是誰只要努力把工作做好，掌握份內工作的技巧、調整自己的心態，用整體環境的角度考量自己的工作承受，時時充實自己的本質學能，營造一個工作愉快的辦公處所，擺脫厭煩、挫折、不平衡的不悅。」(G)

「官大學問大。也不想想這個主管怎麼來的，他不是本科出身，也不曾有過相關工程實務的經驗，因為 ，所以調來沒多久就接任工務單位的主管，不是不尊重他，也不忌妒，實在是遇到工程糾紛時他也沒辦法排解，要他幹什麼？」(H)

二、價值理念差異的衝突

價值觀包含了對事物的判斷，透過這個概念，個體對於是非善惡、所欲所惡會有概念。站在第一線，隨時面對等候處理的民眾，基層行政機關公務人員屬之，在公共工程事務繁雜，法令模糊不定的時勢裡，工作上與長官或同事間，會出現價值理念不同的爭執或是工作方式的衝突。例如：無法接受現有工作的重分配或增加業務項目，不認同首長的施政理念，這些都會使人陷入『為個人理念堅持據理力爭』或『為大環境和諧欣然接受』的困境。此外，工程專業人員也出現了一些道德感的矛盾，如有些工程人員無法承受工作上的壓力時或未獲晉升，會設法一走了之（申請調職），把剩餘的責任壓力留給他人去承受。

回答本小項題目的受訪人員有 B、E、F、I、K、N、P、S、U 等九員，佔全部受訪對象的 43 %。

「『大混小混一帆風順，苦幹實幹撤職查辦』，單位的同仁就有這種人，長官交代的任務、做事方法從不認同，堅持自己的做法結果一是無成，反正罵你就去罵。這種狀態下，工作當然叫他人去做，別人作的精疲力竭，他老兄是『閒閒沒代誌』，雖然一百個不願，但為整體環境著想，只有勉強接受、空隙找空氣。」(E)

「我在行政機關任職也有二、三十年，要不是當初長官的拜託、請我幫忙，否則我也不會來兼辦採購發包業務，每天要兩頭跑，作不完的工作，

讓我快受不了這種煩雜的業務，有時機要主管只顧自己，不顧及部屬的立場，對於這種沒有擔當的長官，乾脆三十六計走為上策，退休算了！」

(B)

「所謂壓力？我想是來自大環境的變遷，制度上的演變及個人年齡的差異，一個蘿蔔一個坑，不在其位不謀其事，在多元的社會裡，轉個念頭，心理就會舒暢些，當成是人生得一個歷練吧！有一句話說【身在公門好修行】，不妨多作一些功德，造橋鋪路，供人便利。」(S)

三、自我期許與現實落差的失落感

很多金榜題名的基層行政機關的工務單位專業人員是抱持著相當崇高的工作期許，每天盡其所能努力工作、隨時充實本質學能，期待能獲得欽點 - 高升。然而，現階段的地方政府首長是經選舉產生，在選票與政治因素下，沒有背景靠山是無法實現，欲以能力工作表現出線，已是不可能，才發覺理想與實際間存在著相當大的差距，有些人會反彈，有的則自喻為『此處不留爺、自有留爺處』，走一步是一步，有些則是內心壓抑、鬱悶、退縮、沮喪、表現力與生產力降低，甚至濫用酒精及藥物，無論那種反應，這種理想與實際間的落差造成的失落感、挫折感，皆會成為工程專業人員壓力的來源。

回答本小項題目的受訪人員有 G、H、J、M、N、Q、P、R、S、T 等十員，佔全部受訪對象的 48 %。

「我是一個農家子弟，沒有人事背景，雖然賣力工作了十年，還是原地踏步，晉升機會輪不到我，要我花 去換來，我不幹！此時才發覺有被騙的感覺，期許和實際差距太大，但也只好認命，做好份內的工作，其他的就不要在想了，以後還是學聰明一點，不過聽說『天公疼憨人』，

也就不那麼難過。」(H)

「我從來不想當時麼主管，只要工作平安、家庭圓滿、做事順利，扮演好自己的角色，做好自我，那就可以了，不要想太多。」(G)

「我覺得現實就時這樣，首長因選票壓力、選舉的經費龐大，也不能怪他，這是整個大環境與制度所造成的，選舉文化就是如此，也沒辦法。不過基本上對我自己期許蠻高的，風水輪流轉，或許努力工作付出，總有一天會等到它。」(R)

四、不同角色期望之間的衝突

許多基層行政機關的工程專業人員常會認為自己是首長、民意代表、民眾間的三明治，由於立場責任不同，對於工務單位人員皆有不同的期許，諸如，民選首長期待滿足民眾需求；民意代表則期待在公共工程增加補助，滿足自我與民眾需求；民眾則期許垃圾場、污水處理廠或其他公共設施，只要不要建在我家的土地，建在那裡都可以。公共工程無論是政策考量或是整個都市計劃考量，工程專業人員想要同時滿足這些不同的期待，肯定是不可能的任務，人人自私為自我的心態，在工程執行上平添無數的變數，讓工程專業人員不可能依公共設施的原規劃施設，執行工作時也有使不上力之感，真叫人感嘆，在心理上更是覺得壓力重重。

回答本小項題目的受訪人員有 J、M、Q、P、R、S、T 等七員，佔全部受訪對象的 33 %。

「我們憂心的說，抗爭、檢舉、阻擾施工，工程也不會自己完成，品質也無法確保，一代一代下來，生命的價值觀也有不同，以前是捐地作功

德拜託政府來開發；現在公共設施是用我的土地就要給錢，管他以前是祖先捐的。相距不到三十年光景，價值觀的落差越來越大。」(J)

「民眾有關係就找關係，沒關係牽關係，再不然找上民意代表，要求把垃圾場移走，把公園變成住宅區，建築業景氣當好之計，這是大多數民眾的期望。已開發的設施要求徵收補償不然就還地，事實上，再被劃定公共設施確定已無法變動且景氣又差賺錢不易時，民眾就是希望獲得金錢補償，可是問題是，不僅地方財政困難連中央也苦哈哈，所以，對於為徵收的公共設施無法開闢繁榮地方的問題，是沒有辦法解決的。」(O)

伍、小結

由訪談內容可知，來自於公共工程工作本身的壓力源，亦即只要是基層行政機關負責採購發包事務人員及工程專業人員，無論是單位主管與否，通常皆會遇到的壓力源包括「相關法令變動」、「採購發包工作特質」、「惡質地方政治生態」、「內在衝突」等四個面向。從「相關法令變動的壓力」來看：「司法調查單位的壓力」、「缺乏明確的法令保障」是最多人感受到的壓力源。翻開一一四條的採購法，四十個相關子法（包括施行細則：七章計一一三條），目前已達一、一二三件且仍在增加中的解釋函，內容項目之瑣碎，皆可以解釋「司法調查單位的壓力」與「缺乏明確的法令保障」為受訪者視為壓力的主要來源。「一樣米養百樣人」，在面對相同的情況時，不同的人會表現不同的行為，反映在「人格特質」方面，對於整體採購發包事務的要求、處理與表現，具有相當關聯的角色，「人之不同，猶如其面」，這是一個真實的描述，對工程事務處理時更可清楚的觀察到其中異同。公共工程這個公共財的辦理過程十分複雜，不管大小工程標案，均需歷經規劃、設計、發包、施工、監造、驗收、保固等，每一過程

均要依據相關法令規範辦理，不容許有任何的疏失。故需要較靈活的應變能力、自我心態的調適能力及人際關係的應對能力，方能圓滿達到既定的工程營建標準品質，否則，工程無法順利完工、進度落後、品質無法保證，不僅自己無法承受長期的工程責任壓力，實際的工作表現也就會有瑕疵。

在「工作特質中」，則發現「工作負荷量過大」、「人力不足的問題」、「天然災害的問題」、「緊急搶救修護的應變壓力」等四項，皆有超過五成以上的受訪對象所體認到的壓力源，主因為近幾年來的颱風所造成公共設施的損壞、災變，及九二一集集大地震造成路坍塌斷，所有的責任指向工程營造是否確實？工程品質是否落實？工程責任的釐清等等問題！明顯的感覺到新進人員因缺少實務經驗，處理公務時有些生疏之感，也比較不順暢，所承受的壓力也較大，也有部分經驗豐富的工程人員回憶自己初任時接辦工程時的緊張心情，探究其主因，年紀輕考進公務機關，一則機關做事風格、工作型態、方法不熟悉，再者工程案件程序複雜，相關法令條文鎖碎，遇到糾紛棘手的案件，不知從何著手如何因應？很多事情都是第一次接觸感覺陌生，人際關係也才開始，凡事只是在摸索階段，所以壓力感受自然比較大。多數的採購發包事務人員均認為大自然力量之大，非人力所能抵擋，他們比較關注的問題是：院檢及調查單位先羈押後蒐證的調查約談作法。依據監察院公報二二九期刊載：法務部調查局自八十六年迄至八十九年九月止統計的工程黑金貪瀆案共二五一九件，惟起訴率不到一成，仍在查證及偵查中者高達六成。違被疑瀆職的工程人員羈押期間，個人身心所受的煎熬及家庭遭受困擾與傷害程度大小，將難以數計，也難怪人人只求自保為重。

在「地方政治生態中」，最易造成採購發包事務人員及工程

專業人員們壓力的順序為「首長的行政裁量」、「民意代表的介入」、「黑金政治的壓力」，這正可顯示地方政府與公共工程間最重要的三種關聯性，公共工程被視為公共財，供社會大眾使用，採購發包與工程人員一方面要完成首長交付的工作、傾聽民代的建議事項，另一方面要兼顧公共工程執行的合適性、品質的保證，而要達到此二種目標，就需發揮團隊精神，集眾人智相互照應，自然也是「地方政治生態」中的最大壓力源。

在「內在衝突中」，可看出訪談對象回答人數均未達半數以上，明顯低於其他三項，顯然這部分對於採購發包事務人員及工程專業人員所感受到的壓力程度較小。值得注意的是，大部分受訪者認為公共政策、政府施政理念與時勢變遷等因素影響，民眾的價值觀有一百八十度的改變，公共設施事務的推動執行困難重重；機關內不同課室同仁間工作責任與勞役的不均衡，尤以工務單位責任讓人感到最重、最沒有保障；加上基層地方政府職務列等低、升遷困難機會渺茫、升遷要靠關係找靠山，個人期許不易實現，所以產生的內在衝突較高。

第三節 工作壓力對採購發包事務人員之衝擊 與調適分析

採購發包事務人員的壓力來源是廣泛的、多方面的牽涉，工程事務人員期待明確法令的保障，但從相關司法案例及受訪者的實務經驗中，似乎無法看到保護的功效。反而看到工程人員的壓力是長期性的，工程責任是永久性的，工程案件檔案資料有些仍是永久保存的。所以，不管經過多少歲月，【橋斷】了還是找上

當初承辦人員，調查有無疏失或有無官商勾結等貪瀆罪行，輕者在調查局接受疲勞詢問 24 小時，重者移送地檢署複訊、收押禁見。公共工程責任歸屬問題若是永遠無法獲得制式化規範的保障解決，欲期盼行政機關工程專業人員不致匱乏且專業任事，幾乎是天荒夜談的事情。明確的將司法檢調人員的法規裁量與行政機關首長或工程專業人員的行政裁量的認知，從兩者之間取得平衡點，是一件值得深思的事。雖然壓力是個體與外在環境互動的結果，但工作上的壓力仍是無可避免的，壓力的產生直接影響並衝擊著工程人員的身心均衡，整個身心狀況因而產生變化。個體不同其所能承受的壓力程度大小也會不同，但是，雖然責任性質特殊繁重的工程專業人員在承受壓力的同時，也應發展出一套屬於自我調適紓解壓力的方法，才足夠應付現階段台灣社會變化萬千的人、事、時、地、物等型態的考驗，順利達成工程人員的專業責任。

壹、工作壓力對採購發包事務人員之衝擊

工作壓力是一種不自然而且不舒適的狀態，壓力雖然人人皆有，但每個人的知覺反應也不同，壓力不只是因人而異，而且是因時而異，問題的嚴重、持續的時間，常常是決定壓力程度的大小。當個人知覺到；生理上發生心跳呼吸加快、疲勞的現象，認知方面出現刻板、不信任，表現在情緒上的焦慮、消極，及行為上的動怒、抱怨等症狀時，表示壓力已在個體上發生。在此分別以情緒與行為的影響兩項及對家庭的干擾影響等面向呈現當事人的感受狀況。

一、情緒的不良影響

壓力對心理健康所帶來的憂鬱、恐懼、焦慮、不安的負面影響，工程事務人員在壓力承受之際，更容易動怒、浮躁不安，公

共事務的處理就會有偏差，主觀情緒的意見將主導整個事件的始末，甚至有的人還抱怨公共工程這項工作沒尊嚴、沒成就感，是一個弱勢團體。諸如此類的情景，在在顯現出當個人感覺到壓力之際，最明顯的反應就是「情緒的發洩」，縱然工作壓力如此煩躁，依然需要坦然以對。

回答本小項题目的受訪人員有 B、C、D、E、F、G、H、I、J、L、M、O、P、Q、R、S、T、U 等十八員，佔全部受訪對象的 86 %。

「工程施工中遇到困擾不能配合的事，會生氣、會懊惱。這項工程標案，本來就是民眾透過民意代表建議爭取經費辦理的，工程定案設計發包施工，突然又遭民眾阻擾無法施工，真是混蛋，滿腹的無奈湧上心頭，從臉上表露無疑，是沮喪，自己問自己：這麼賣力工作值不值得。忙的向無頭蒼蠅似的，又要受氣，真是窩囊。」(B)

「其實我覺得，天下烏鴉一般黑，私人利益一定堅持，所以，公事還是公辦為宜，否則，吃不到羊肉弄得滿身騷。」(E)

「我會覺得有時候真想大聲叫，累積的壓力有時讓人喘不過氣來，想要逃避，但是想一想，一個疏忽大意，可能會惹上大麻煩，所以，有點想逃的感覺。」(H)

「基層建設工程幾萬元是一件工程、幾十萬也是一件，週而復始，同樣的步驟、同樣的程序作業，還需面對突發狀況的處理應付，一項工作就要擔負一向責任，不像有些人是『錢多事少離家近』，感嘆命運使然！難免會有一些倦怠感。」(R)

「看到報章雜誌的報導，鄉鎮發生工程疑雲，疑似圍標、綁標，檢調單位大肆搜索該公所，並且帶回好幾箱的證物，當然那個單位被約談的壓力很大之外，整個課室一定是愁雲慘霧。雖然，這是別處的弊端疑案，但是，同樣身為工程人員的我們，內心也相當不平衡，更為那些中規中舉的承辦員叫屈，更相好好發洩一下。」(S)

二、偏差行為影響

長期處於責任壓力雙重壓抑的狀況下，工程人員就容易發生行為上的偏差，逃班、酗酒、賭博，甚至有暴力傾向，這些都是常見的行為問題。此外，在壓力狀況下，也會影響人際關係，變的對待他人愛理不理，冷冷淡淡，且容易與人起衝突，各種言行舉止的表現，其實是壓力反應的過程，相對於工程專業人員的工作性質就會產生變化，所以，保持正面的態度、原則的堅持，就可減少工作的麻煩，行事作風恪遵職守，自然獲得器重，可見壓力與行為的關聯是不容忽視的。

回答本小項题目的受訪人員有 A、C、D、F、H、I、J、M、N、P、Q、R、S、T 等十四員，佔全部受訪對象的 67 %。

「同樣都是工程技術人員，為什麼出遠差去研習是派他不是派我，是他與你關係還是受到巴結。沒關係，既然這樣大家走著瞧！一大推業務就放著讓他濫，看你主管老是要特別待遇。」(I)

「人在江湖、身不由己，最近我覺得他變了，常常喝的醉醺醺，睡眼惺忪，怎麼辦公？」(J)

「自己主要因為工作太累了、對工作的無力感和生活品質降低。自己原來想來學點專業經驗，結果每天光處理陳情案件的時間就佔大半，瑣碎

繁重的事務讓人充滿無力感，長期環境因素的累積，造成精神負擔重、工作壓力大。」(Q)

三、家庭生活受到干擾

工務單位的承辦員的作息與一般行政人員不同，工程從規劃到驗收付款，都是自己負責處理，當然責任也自己一肩扛起，平時上班努力工作，希望下班後能有清靜的生活空間，但是，工地往往在這個時候需要施工，電話一響又得外出，與家人團聚的時間也被剝削，甚至將工作上的不如意情緒帶回家裡，因此不僅工作與家庭難以兼顧，夫妻、親子互動也受到影響，尤其是在過年過節時候，業者一直追著要錢，要求趕快處理，種種的因素影響到個人的思緒，對家人也只好說抱歉。

回答本小項題目的受訪人員有 A、B、C、D、E、H、J、M、N、O、P、Q、R、S、T、U 等十五員，佔全部受訪對象的 76 %。

「有時候把上班的鬱悶、怒氣帶回家裡，我知道回到家裡不該為這雞毛蒜皮的事的小事氣成這樣，影響家庭的和樂氣氛，但是我還是沒辦法控制自己的情緒，一直念著這個包商怎麼說都不聽，也不站在我的立場想一想，配合度如此差，這樣也能標工程做生意，真是搞不懂。經過家人安撫後，思考一番，凡正我還是堅持原則、要懂得保護自己才是最重要的，一切依照規定來。但這一番過程已嚴重影響到家庭的生活品質。」
(A)

「我知道前輩他，工務繁忙不打緊，連外務也忙碌，真是佩服他。公務員當久了有了身分地位，處理事情條理分明，難怪外務那麼多，不過，每每聽說又和太太吵架了，真是愧對家人。」(P)

「我一向正常上下班，決不把外務帶回家，下班了他們找我也沒有用，公事的處理一定要上班才有辦法，公私分清楚，生活才不會有壓力，否則，一天到晚向妻子解釋、抱歉，說破了嘴也使無濟於事。」(T)

貳、採購發包事務人員對工作壓力之調適

「壓力」是現代人生活的瘟疫，它的普遍存在是事實，來自於公共工程採購發包事務與工程事務的工作壓力下，有來自於組織、來自於外在環境、來自於個人及家庭及來自於法令變遷及司法檢調單位，面對種種不同因素產生的壓力，個體本身似乎也應有因應之道，因應的方法有的會採取行動，解除壓力保護自己；也有的只是保護自己不受傷害，不採取行動解決壓力。所以，每個人都會發展出一套屬於自己最合適的因應方式，本節將其分為以下三種方式來探討：

一、宗教信仰

中國人一向相信「舉頭三尺有神明」之傳說，造橋鋪路是一種功德。儘管人的信仰不盡相同，但尋求心靈的慰藉是一致的，大部分人相信，好心有好報，所以，承受壓力或不明的因素打擾時，透過神佛給於心靈的寄託，亦可減低工作所帶來的壓力。有些工程人員自述為『天公丫子』。

回答本小項題目的受訪人員有 A、B、C、D、G、H、I、J、L、N、P、Q、R、S、T 等十五員，佔全部受訪對象的 71 %。

「一直到現在我是一個宗教信仰強烈的人，佛教裡的神佛 - 救苦救難的觀世音菩薩，是最受人敬仰。尤其，公共工程承辦員似乎是靠天吃飯，大自然力量之大無人能擋，所以，只有祈求上蒼，讓工程順利、讓工作

順利圓滿、(風調雨順、國泰民安)。」(B)

「『人在公門好修行』，身為工程人員負責工程營建及行政事務，只有心存善念盡力去做，讓大眾共享公共設施的成果，這樣想比較能讓自己寬心。」(G)

「因為工程人員責任太重大，總覺得沒有保障似的！所以一有空，我會到廟裡去燒香拜拜，就個人的心靈尋求寄託。有一次，某一件工程遭有心人莫名的檢舉，當然出動調查局的人員，到達工地現場鑽心取樣強度等採證，我曾聽去過調查局的當事人說：萬一不幸被約談去了調查站，恐怕『不死也半條命』，雖然誇張些，但一定有所經驗才會如此形容，頓時內心立即產生一股恐懼不安之感，怕！怕！怕！此時，只有祈求無形的神佛幫助安定心靈。雖然，折騰了一天皮膚也曬傷，最後終於通過考驗，平安落幕！感嘆，公僕難為啊！」(N)

二、工作心態的改變

行政機關處理公共工程事務，不應只是努力防範問題，而是應以遠見來看待問題，尋求測底解決之道，工程人員因工作職務的關係，所處的環境便更加複雜而且變化多端，面對外在環境考驗的態度，就顯得格外重要。個人能力有限，既然改變不了客觀環境，那就只好改變自己，採購發包事務人員與工程專業人員對工作的推展，雖然無力感時常出現影響我們的工作態度，但是若能靜下心來適度調適自己、改變心態，則問題必可迎刃而解，對壓力的紓解也會有相當的助益。

回答本小項題目的受訪人員有 B、C、E、F、G、H、I、J、L、M、N、P、R、T 等十四員，佔全部受訪對象的 67 %。

「工程人員本身就賦有造福人群的使命，在基層鄉鎮公所服務就當他是

一種生命歷練吧！轉個念頭，工作就不會覺得無趣，人生百態在此看的一清二楚，總之抱持著服務的理念，把它當成自己事業般的經營，好像自己是老闆一樣，工程事務上所遇到的困難，也多差不多，找同事互相商討，謀求一個可行性方案，做起事來也會覺得信心滿滿，整個工程工作責任當然勉不了沉重的壓力，我想工作態度上的圓融處事，也可克服壓力的影響」(E)

「工程實務不足，我不斷的去找資料、跟一起先進交換意見，盡量調整自己的工作態度到最適，雖然遇到困難滿覺挫折，直想逃避休息，但是一回到工作場所還是告訴自己要設法解決，總是要自己處理，所以，發覺逃避並不能解決問題。」(I)

「我覺得辦公室跟家庭都是具有規模的小團體，感情是考經營培養，工作要互相協助，責任分工負責，充分運用個人智慧，團結就是力量是一句人人耳熟能詳的名言，任何一個地方都是一樣。」(T)

三、生活方式的調適

工程人員的生活緊張忙碌，個人也不斷的面臨新的變化，生活中也就充滿了各式各樣的壓力，壓力很大是經常聽到的抱怨，但是，良好的日常生活有助於改善身心健康，可在壓力情境中輕鬆自在的解決問題，所以，很多的工程人員選擇了作息正常、適度的休息、與休閒活動等方式來達到壓力的紓解。

回答本小項題目的受訪人員有 A、C、D、F、H、I、J、M、N、P、Q、R、S、T 等十四員，佔全部受訪對象的 67 %。

「我覺得無聊的應酬是在浪費生命，因為，大部分的應酬就是喝酒，一天到晚請來請去，早出晚歸，不僅荷包變薄了，身體也損害了，真是得

不償失。尤其，工程人員本來就是一種較為敏感的職業，為免落人口舌，更應潔身自愛，不要天天醉。」(C)

「現在流行爸爸回家吃晚飯。其實，我認為正常上下班、作息正常，在加上適度的運動休閒，上班時精神可較為集中，這樣一來，可免除沒有必要的應酬，真是一舉數得。」(M)

「工作時間已花去很多時間，總覺得心理蠻壓抑的，我的解決之道是：找個時間休個假，帶著老婆小孩一起去旅遊，紓解一些工作的煩悶心情，也多與家人培養生活和樂氣氛，所以，適度的休息，也可減少一些壓力。」(P)

參、小結

壓力在日常生活與工作上雖是無可避免的事實，一般而言，壓力的程度大小會受到整個事件的重要性、持久性、急迫性、強烈性等因素影響。然而，長期的壓力對我們會產生生理、情緒、認知與行為等四方面的影響⁶¹。在所有受訪者意見中，對於工程採購事務人員與工程專業人員受壓力的影響程度大小，在情緒方面的影響，大部分受訪者認為執行公共工程時沒有尊嚴、得不到成就感，更甚者為檢調蒐證調查時的壓力影響最大；在行為影響方面則認為，對於工程實務執行上有很大的困擾與無力感。

另外，在壓力的因應方式部分：有宗教信仰、工作心態的調適、生活方式的調適。在接受訪談的對象中，因為工程責任具有「資訊不對稱」的因素，工程人員盡力完成工程案件後，還有不

⁶¹ 同註 31。

確定因素的長期工作責任壓力，故多以找尋心靈寄託者為多，也有多數人期盼有良好的家庭生活品質。

工務單位承辦員的角色，在整個行政機關的體系中，屬於工作壓力責任特殊的一個部門，從平常的工程案件承辦當中，處處承受著來自於外在環境變動的影響，諸如：震災、水災、風災等天然災害造成公共設施損壞之緊急修護壓力，還需斟酌作業程序之合法性，擔心工程責任的歸屬與檢調單位調查蒐證的認知上差異。長期處於工作壓力下的工程人員，在個人無法適當運作以及有效因應環境的刺激時，均將反應顯現在身心的疲憊與工作的倦怠上。因此，工程專業人員不願下鄉服務及原承辦工程的技術人員調職傾向也一直居高不下，是地方政府行政機關工務部門的一個隱憂。

第六章 結論與建議

「國家的根基在於地方」，這是一句很貼切的話，突顯出鄉鎮市公所是最具代表性的一個最基層重要的行政機關。就鄉鎮市層級而言：它是地方自治體上具有法人地位的最基層自治體。但是先有地方才有國家是事實，地方要先分別茁壯起來，整個國家才會強壯，事實上，最足以代表台灣這個國家的「地方」應該是在縣市和鄉鎮，台灣有二十一個縣市三百零九個鄉鎮，要看台灣的基層建設好壞、工程品質的水準，以及經濟產業的富裕與否，就要看鄉鎮市和縣市等行政機關工務單位採購發包事務人員及工程技術專業人員如何落實「專業知識」⁶²來經營法令賦予的「專業責任」？⁶³公共工程中的基層建設如何落實工程品質的保證？如何排除工作執行時的各項不同壓力源？將是落實公共工程品質達成公共利益的最大保證。

本研究的目的是在以基層行政機關的台中縣二十一個鄉鎮市公所工務單位採購發包事務人員及工程技術專業人員為研究對象，採用深度訪談的方法，企圖瞭解採購發包事務人員及工程技術專業人員所承受壓力的來源、產生的衝擊以及他們如何調適。對於深度訪談資料的整理及結果分析，已在第五章呈現，本章除了綜合第五章的研究結果分析外，提出本研究的結論與建議，希

⁶² 專業知識：係行政機關中之專業人員在政策執行過程中，擁有較多與較豐富的專業知識，較能作出爭確而明治的決定，不致隨便作出錯誤的判斷。

⁶³ 專業責任：乃指在行政事項錯綜複雜變化多端之際，非有限的法規條文或政治命令所能詳納規範，而需賦予行政人員必要的裁量權，以其專業知能與職業倫理，針對特殊的環境狀況作出妥善的因應，達成公共利益的要求。

望能讓相關權責單位對於公共工程採購發包事務人員及工程專業人員所承受的工作壓力、壓力源有更多的重視與更深入的瞭解並且提出改善之道外，也希望能提供相關決策者及學者專家參考。

第一節 研究發現

政府機關執行任一項政令時，都必須有法源依據，以落實「依法行政」，就公共工程方面，所有制度的訂定乃是為了協助工程採購發包、工程施工品質，保證目標有效地達成，並儘量防止弊端的發生，而非責任的釐清，否則，便沒有勇於任事的人了。我們讚許採購法的公開、公平競爭且分層負責的設計精神，但從法條中疑惑的釋示案或是公共工程委員會自行發布的函示令，顯現出不斷增加的解釋函數量便可瞭解到一法不足以含括萬象，工程採購事務只是其中一例，新的法令是不是會產生新的問題仍有待時間的考驗。

公共工程委員會為保障公務員權益，能於法令規範下能充分發揮專業知識，提昇工程執行效率，並鑒於各工程機關及人員辦理工程計劃時，偶因工程技術專業認定問題，涉及行政專業知識與刑事責任認知之爭議，特於八十八年七月二十六日成立「工程技術委員會」⁶⁴，以便在院檢機關之調查、審判過程時提供必要的資訊協助。然從本研究中我國司法案例判例及訪談過程發現，

⁶⁴ 王碧珠，《政府採購法及其施行細則暨相關解釋函之彙整》，台北市政府民政局，民 89，頁 105。

政府採購法實施前至實施二年後，司法、檢調單位對於工程採購法令仍未充分純熟，在解讀上亦存有相當差距，所以，工程採購發包事務人員常面臨著行政裁量與刑事責任認知之挑戰，多數人認為長久以來院檢單位的自由心證審判態度，只要認定你有罪就是有罪，沒有討價還價的餘地，多數工程人員不僅不了解該會之運作機制與求助的途徑，更不敢寄望因他們的協助而免除因承辦工程而被羈押的恐懼、驚慌與無助之苦。

依據政府採購法第九十五條明定：「機關辦理採購宜由採購專業人才為之，其辦法由行政院會同考試院訂定之」。惟政府採購法自八十八年五月二十七日施行以來，工程會對於【採購人員倫理準則】之（專業人員辦理採購辦法），迄今尚在會同考試院訂定中，無預定時程⁶⁵。且本研究發現：政府採購法實施前後，中央機關對於「專業人員」辦理採購之法令，均未有明確詳實的規範，因而二十一個基層行政機關採購發包業務工作，有超過半數之機關首長採用兼辦業務性質派任辦理，如此的機制對於各機關辦理採購發包業務與防止黑金進入公共工程成效之影響甚鉅。若是中央權責單位及相關機關有心改革，各部門的人員亦願擔起該負的責任，那麼採購法的訂定應該不只是「曇花一現」而已，深知防弊不是主要目標，興利才是最終目的！

本研究以深度訪談法，針對台中縣二十一個鄉鎮市公所工務單位採購發包事務人員進行訪談，二十一名受訪者之壓力研究結果中，顯示出接受訪談之採購發包事務人員，都有感受到不同類

⁶⁵ 同註 63。

型或不同程度的壓力。這種種的壓力一部份是來自於採購發包事務工作本身，也有來自於人員本身對工作壓力影響之因素，依所承受的壓力程度大小區分，有八成以上受訪者感受到壓力最大者為『來自於司法調查單位的壓力』，其次為「來自於採購發包工作特質的壓力」、「來自於惡質地方政治生態的壓力」等二大項也有近六成的受訪者感受到壓力；另外一部份則是從職務工作本身所引發出來的各種壓力源之感受影響因素，在訪談過程中有七成六的受訪者感到「家庭生活受到干擾」這個影響因素壓力最大，再來為「個體因素的影響」；最後再針對受訪對象對於壓力的衝擊與調適，提出現階段的因應之道。經歸納整理後將所得的發現與結論分述如下：

壹、採購發包事務人員工作壓力源

一、來自於相關法令變動的壓力

採購發包事務人員的工作壓力源，來自於相關法令變動方面所產生的壓力源，包括有法令變動的壓力承受、來自於司法調查單位的壓力、缺乏明確法令保障及缺乏上級長官的支持等四項，其中「來自於司法調查單位」的部份，是最多採購發包事務人員感受到的壓力來源。本次訪談研究發現檢調單位以通案性查證為由，調走某鄉鎮公所二、三年前所辦理的所有小型工程預算、決算、付款等文件調查，在現階段行政裁量與刑事責任的範圍與認定沒有標準、界線，與刑法中受賄罪、圖利罪等相關規範，對公務員貪瀆均有相當嚴厲的處罰。採購發包事務人員均深怕自己會被拖累而遭約談、或官司纏身，更感到工作無保障、不確定感覺，對於負責盡職、勇於任事的公務員更是一種

綁手綁腳的可怕夢魘。

諺語「人心不足蛇吞象」是形容，在既得利益者或未受益護挾怨抗爭、檢舉的心態，以及近年來天然災害造成公共設施損壞，為釐清行政裁量與工程專業、責任的歸屬，司法檢調單位的權威性蒐證、調查，甚至約談、羈押人員，是最讓受訪者恐懼與無奈的壓力來源。

二、來自於採購發包工作特質的壓力

從採購發包工作特質所產生的壓力源中，基層行政機關普遍存在著人力不足的問題，工務部門所面臨專業人員匱乏問題更甚之，必須兼辦多項業務，是各單位承辦員的共同感受，尤其以部份土木工程技士兼辦採購發包業務者居多，所感受到的壓力也較大，另外受限於新進臨時約僱人員的專業素養，無法賦於承辦大型或特殊工程之重任，對於迫切時效性業務的推行及基層公共建設工程的推動幫助程度亦有限；其次依序為緊急搶救修護應變的處理，關係到人民生命財產的保障的程度，每一次災害的發生都得將危害減至最小。此刻所需考量的是：有無足夠的法令足敷使用，繁瑣的採購發包程序中，那些是用災害的緊急搶救，而材料與工人的運用，在適法範圍內如何調度應付？立即危害時，如何辦理搶救事宜？此刻不確定的因素立即浮現，這些便是採購發包事務人員瞬間的壓力承受。另外在天然災害衝擊的不確定因素方面：天災造成的橋斷路坍、房屋倒塌，不僅涉及政府、營造業者的個別責任與百姓的訴求，更重要的是，大部份的採購發包事務人員認為人力怎可與天然力量相抗衡，斷橋殘壁責任歸屬應交由工程專業單位認定較為公平，此時行政的裁量與刑事責任的認知在此便產生衝突與對抗。工作負荷量過大所衍生壓力部份，

可從政府採購法實施後，零星工程公開招標金額，由 500 萬元以下修正為 10 萬元以下，行政作業工作倍增之外，尚需負責工程進度的掌控、工程品質的督導，工程進行不能有所停頓情形下，其工作負荷之沉重可想而知，而經費短絀問題，則是基層首長或工務單位主管最感壓力之問題，受訪者普遍未感受到壓力的存在。

研究發現政府採購法的實施，現階段「採購發包事務工作特質方面」，基層人員不足與素質參差不齊、天然災害衝擊的不確定因素、工作量負荷過大等等因素，使得工程業務承辦人精疲力竭、疲憊不堪。基層建設之小型零星工程要完美的竣工呈現需配合公共工程的實施步驟，不是光靠採購發包事務人員的努力便可達成，各項工程的施設、事前詳密的規劃、單位內部人員素質均衡與來自於首長的行政支援與行政支持，工程才能順利得以進行。也因此，工務單位便常面臨是否可以取得足夠的行政資源來推動營建工程的工作壓力。

三、來自於惡質的地方政治生態

在「惡質的地方政治生態」的壓力，可從台灣地區黑金問題嚴重，黑道、金權介入公共工程綁標、圍標，導致公共工程品質低落，已危及人民生命財產的安全，近年來，黑道猖獗與金權氾濫的現象，更加嚴重衝擊我們的社會治安及民主法治的發展。另外鄉鎮民代表會為地方自治團體的立法機關，對於自治事項有完整的立法及監督權，由交通道路橋樑項下編列之建設經費查知，再從政府採購法施行前發包金額 500 萬以下工程之招標程序觀察，很多是以酬庸性質產生虛假比價方式圖利特定廠商的疑慮，廠商得標後再回饋代表或特定人事，形成“共犯結構”。在這種

惡性食物鏈結構的循環之下，平添了採購發包事務人員無謂的困擾與壓力，同時也發現公務機關或公務員，一則自保求平安、再則無力與之對抗，自然對黑金普遍缺少抗壓的能力。

研究發現特權及政治權利為特定廠商關說、黑道利用威脅利誘的手段取得工程、政商勾結、黑道介入、官僚體制等不良現象，這是影響工程品質提昇的重要因素。事實上，地方政府基層行政首長、民意代表、選民參者間有著三角特殊關係存在，首長有選票壓力並為下屆選舉鋪路；民意代表的情況相似，唯一相異之處是沒有直接掌握行政資源；選民則以派系力量牽制首長並要求首長。無形之中地方派系透過樁腳與地方勢力或黑金結合，形成一個利益共同體，這也是地方政治生態足以影響採購發包事務人員的壓力因素。

四、來自於內在衝突的壓力

採購發包事務人員及工程專業人員在承辦工程案件之餘，有時也會面臨來自於心理的「內在衝突」的壓力，而產生內在衝突的因素包括了職位轉換的衝突，如昔日共同工作的夥伴，成了自己的上司或部屬，不僅自己心理適應困擾，行為上也會產生尷尬的場面。價值理念的差異使人陷入『為個人理念堅持據理力爭』或『為大環境和諧欣然接受』的困境。自我期許與現實的落差、角色期待間的衝突方面：很多鄉鎮市公所工務單位專業人員是抱持著相當崇高的工作期許，每天盡其所能努力工作、隨時充實本質學能，期待能獲得欽點 - 高升。惟地方首長是經選舉產生，在選票與政治因素下，沒有背景靠山是無法獲得晉升，欲以能力工作表現出線，已是不可能，才發覺理想與實際間存在著相當大的差距。種種的內在衝突、挫折感與失落感，也都會經由內心的轉

換而成為採購發包事務人員及工程技術專業人員的心理壓力，不僅影響到個人的身心思維、工作成效，更會影響到整個公共設施的推動與守護之責任。

基層採購發包事務人員的壓力，亦有來自於個人內在的衝突，這些衝突或許外人難以理解，可是仍會造成當事人情緒上的失衡，而產生適應不良的現象。關於內在衝突的樣態，包括有工作職務改變後所產生的心理不適應，或因為工作改變而造成整個人際關係的重組，影響既有的資源運用及工作步驟；個人價值觀與長官、同事間不一致的差異；對自我表現的期許與現實環境條件間的落差；或者是在不同對象所扮演不同角色間差異的期待，做事難以面面俱到、樣樣兼顧，弄得二面不是人，成了不折不扣的夾心三明治。

五、採購發包事務人員對壓力源感受之影響因素

研究發現受訪者普遍認為「個體因素」對於壓力的感受有不同程度大小影響，其中以人格特質、經驗歷練等二項的影響程度較大。人格特質將影響採購發包事務人員的工作態度及不同程度的壓力感受，個性緊張極端競爭者為 A 型人格，所感受的壓力較多；個性溫和、放鬆、隨遇而安者為 B 型人格，較無壓力感受，由此可見，工程人員執行公共建設成效之良窳，實與人格特質息息相關。而從經驗歷練來看，資淺實務歷練少者，所感受到的壓力較重，但在同樣實務經驗的工程人員中，工作壓力也會因人格特質的影響而有所差異。「一樣米養百樣人」，在面對相同的情況時，不同的人會表現不同的行為，「人之不同，猶如其面」，這是一個真實的描述，對工程事務處理時更可清楚的觀察到其中異同。

從訪談的過程中，明顯的感覺到新進人員因缺少實務經驗，處理公務時有生疏之感，工作也比較不順暢，所承受的壓力也較大，也有部分經驗豐富的工程人員回憶自己初任時接辦工程時的緊張心情，探究其主因，年紀輕之新進人員，一則機關做事風格、工作型態、方法不熟悉，再者工程案件程序複雜，相關法令條文鎖碎，遇到糾紛棘手的案件，不知從何著手如何因應？很多事情都是第一次接觸感覺陌生，人際關係也才開始，凡事只是在摸索階段，所以壓力感受自然比較大。

在各種壓力源影響因素中，「家庭生活受到干擾」方面，採購發包事務人員認為工作繁雜、發包作業瑣碎、牽涉層面廣泛且不同，承辦人員無法用身心感受明確調適公、私兩個不同面向的壓力，來區分上班或下班的時間，常常因為工作因素把憤怒、憂鬱、煩惱帶回家裡，個人情緒的表現卻是破壞整個家庭和樂氣氛的影響因素，根本無法營造良好的親子關係與正常的家庭生活，皆是造成壓力的來源。

六、採購發包事務人員工作壓力之衝擊

工作壓力之衝擊，工作壓力是一種不自然而且不舒適的狀態，壓力雖然人人皆有，但每個人的知覺反應也不同，壓力不只是因人而異，而且是因時而異，問題的嚴重、持續的時間，常常是決定壓力程度的大小。當個人知覺到；生理上發生心跳呼吸加快、疲勞的現象，認知方面出現刻板、不信任，表現在情緒上的焦慮、消極，及行為上的動怒、抱怨等症狀時，表示壓力已在個體上發生。壓力對心理健康所帶來的憂鬱、恐懼、焦慮、不安的負面影響，工程事務人員在壓力承受之際，更容易動怒、浮躁不

安，公共事務的處裡就會有偏差，主觀情緒的意見將主導整個事件的始末，甚至有的人還抱怨公共工程這項工作沒尊嚴、沒成就感，是一個弱勢團體。諸如此類的情景，在在顯現出當個人感覺到壓力之際，最明顯的反應就是「情緒的發洩」，縱然工作壓力如此煩躁，依然需要坦然以對。長期處於責任壓力雙重壓抑的狀況下，工程人員就容易發生行為上的偏差，逃班、酗酒、賭博，甚至有暴力傾向，這些都是常見的行為問題。此外，在壓力狀況下，也會影響人際關係，變的對待他人愛理不理，冷冷淡淡，且容易與人起衝突，各種言行舉止的表現，其實是壓力反應的過程，相對於採購發包事務人員的工作性質就會產生變化，所以，保持正面的態度、原則的堅持，就可減少工作的麻煩，行事作風格遵職守，自然獲得器重，可見壓力與行為的關聯是不容忽視的。工作壓力來源是廣泛的、多方面的，雖然壓力是個體與外在環境互動的結果，但工作上的壓力仍是無可避免的，壓力的產生直接影響並衝擊著工程人員的身心均衡，整個身心狀況因而產生變化。

七、採購發包事務人員工作壓力之調適

工作壓力之調適「壓力」是現代人生活的瘟疫，它的普遍存在是事實，公共工程人員在壓力的因應方式上，最多受訪者認為在宗教信仰方面可使人達到壓力紓解的效用，除了平時的祈福外，工地開工也會拜拜，閩南語說：『有燒香有保佑』即是。（當然不同宗教信仰有不同的壓力管理方式）；除此之外調適個人的工作心態、工作方式的改變等，亦是部分受訪者的因應之道，引述王尚智所著：「轉個念頭人生會更好」⁶⁶，對於紓解工程責任繁

⁶⁶王尚智，《轉個念頭人生會更好》，台北市，高寶國際有限公司，民 87，頁 1-38。

雜的壓力，也是一個良好的寫照。

採購發包事務及工程人員的生活緊張忙碌，個人也不斷的面臨新的變化，生活中也就充滿了各式各樣的壓力，壓力很大是經常聽到的抱怨，工作職務的關係，所處的環境便更加複雜而且變化多端，面對外在環境考驗的態度，就顯得格外重要。個人能力有限，既然改變不了客觀環境，那就只好改變自己，採購發包事務人員對工作的推展，雖然無力感時常出現影響我們的工作態度，但是若能靜下心來適度調適自己、改變心態，則問題必可迎刃而解，對壓力的紓解也會有相當的助益。中國人一向相信「舉頭三尺有神明」之傳說，造橋鋪路是一種功德。儘管人的信仰不盡相同，但尋求心靈的慰藉是一致的，大部分人相信，好心有好報，所以，承受壓力或不明的因素打擾時，透過神佛給於心靈的寄託，亦可減低工作所帶來的壓力。有些工程人員自述為『天公丫子』。所以，很多的工程採購發包事務人員，都能發展出一套屬於自我調適紓解壓力的方法，以應付現階段台灣社會變化萬千的人、事、時、地、物等不同型態的考驗，選擇了以宗教信仰作為精神寄託，配合作息正常、適度的休息、與休閒活動等方式來達到壓力的紓解。

第二節 研究建議

本研究針對採購發包事務人員及工程專業人員、基層地方政府及對中央主管機關三個方面提供建議，期望能引起上級部會及學者專家注意此一課題，一來集思廣益找出工務單位執行工程實務過程所可能遭遇的壓力，再則期望在整個變化莫測的大環境中，找出壓力紓解之道，俾使工程人員能勇於任事推動相關公共

工程基層建設等相關業務工作。

壹、對採購發包事務人員的建議

公共工程進行實務中，從規劃、設計、招標至驗收、保固，每個作業環節環環相扣，完整程序串聯起來的結果，發覺現階段採購發包事務作業比政府採購法施行以前的作業更見複雜、廣泛，因公告上網金額降低、案件數量增多、書面行政作業資料件數增加，且刑事責任的嚴酷不容許出差錯，否則便有可能遭遇廠商提出異議或申訴，造成無謂的糾紛困擾，嚴重則涉及刑責，因應之道應加強採購發包事務人員的專業訓練及相關領域的本質學能進修。茲分述如下：

事務人員的專業訓練與本質學能進修方面，本研究認為現階段至少應包括採購程序實務的熟練、條文法令規範的解讀能力及心理層面的調適等三方面。

一、採購程序實務的熟練

採購法令時時在變新、增減、修改，業務承辦員應多加充實專業知識，以不斷的進修機會來加強本職學能。而且行政作業程序的遵循與熟練，對於採購發包事務人員的工作推動相當重要，因在各自為政的傳統觀念裡，每個機關內部均會有一套制式的遊戲規則，所謂一回生，二回熟，熟則能生

巧，熟則知權變，承辦人員一定要詳讀、熟悉、了解法令精神之所在，妥善運用現有人力資源，尊重各行各業的專業領域，並且和專業人士常接觸、研討，從中吸取工程實務經驗。不論是總務單位亦或各課室主辦單位，辦理採購發包作業應堅持行政中立之不變立場，不涉入專業技術、干涉發包採購工程的內容，以達到公開、公平、透明化原則。

二、相關法令條文規範的解讀能力

面對一一四條的採購法、採購法施行細則、三十九個子法，外加公共工程委員會一、一二三件的解釋函、採購法一百問..等林林總總的法則，真會嚇死人；每個人對條文的解讀能力也會因經驗的累積而提高，當業務承辦員熟讀並瞭解其內容真諦後，對這些條文自可運用自如，採購法將會是保護採購人員的寶典；但在這之前，熟讀相關法令規範、參加相關訓練課程或研討會，都是必須且應該的，並應隨時向採購實務專家、前輩請益，增廣見聞與實務經驗，都會使人感覺獲益良多。

三、心理的調適

行政機關的分層負責、逐級授權，在以往承辦採購事務的人員賦予的自主權限相當高，只要品德端正、操守清白、應變能力靈敏，不論是採購發包、議價、監造、驗收..均能勝任愉快，而今撇開條文一堆不說，為了公告金額以上工程之公開招標，採購案光是會簽核章，準備的書面文件相較以往均以倍計，整個採購招標速度明顯地變慢了，夾在行政裁量與刑事責任間，對一向重

視服務導向的政府機關公職人員的確需要作一番心理調適；在適當的場合或機會，亦應適度地宣導執行採購法的必要性及實施方式、注意重點，畢竟採購法不是只適用於採購發包事務人員，而是政府機關內部的承辦人員均應具備的基本專業知識。

貳、針對基層地方政府的建議

一、編制重新檢討或人力重新配置

採購發包程序作業的複雜，使得行政機關內人力編制的重新配置及檢討現行作業程序是勢在必行的工作，而在政府實施組織精簡之際，鄉鎮市公所現階段人力編制不可能增加的情況下，應由上級權責機關明定成立統一發包中心之必要性，並明令各機關採取專責單位、專人負責的重新配置，採購發包事務將會較具彈性、專業。

二、內部稽核控制程序的建置

內部稽核控制的觀點是監督機關行政效率的機制，亦是整個採購法設計的重點之一，因為權責不清，監督不足，便易生模糊之三不管地帶更易產生流弊。因此機關內部應有一套配合措施一併實行，否則徒法不足以自行，且各單位彼此牽制、推諉，反而失去採購法訂定的原意；因此與承辦採購發包事務之單位及會計審計單位等相關監督部門人員的協商便顯得相當重要。在取得共

識之下，擬訂一套作業規範，不管人員離職、更換，都有相同的作業準則規範遵循，更能達到真正的「法治」而非「人治」。

參、對於中央主管機關的建議

基層建設工程乃屬於公共工程之範疇，對整體工程進度及品質之要求，不應單就經濟觀點 - 以工程費用最低為考量，因為「廉價商品」並無法做到品質保證，建議在決定選取合適的廠商時，在遵循既定的法令規定下，採用直接議價、比價方式辦理工程發包，在配合度良好情形下，監造單位不僅可掌握施工進度、更能確保工程品質。更建議明訂行政機關之工程承辦單位，辦理工程發包時參考美國、日本等國家採購作業，以廣為採用且採購法第卅五條之規定，朝技術先進、價值工程方向考量，即於招標文件中規定允許廠商於決標前，在不降低原有功能條件下得就技術、工法、材料或設備，提出可縮減工期、減省經費或提高效率之替代方案。

另外，因欠缺法令依據，且現有的法令規範均太過於強調防弊，造成作業執行人員困擾，常有動則得咎，無所適從之憾，甚至承辦發包採購業務人員，常有如抱著一顆「不定時炸彈」般的憂慮、恐懼之不確定感，建議權責機關公共工程委員會，主動邀集法務部相關檢調單位，釐清行政裁量與刑事責任範圍之認定標準。並研擬考慮將一定額度以下之工程，委託專業中立人士、廠商、單位辦理；如此一來，不但工程人員有依據可執行公共工程

監造任務、發包採購事務人員亦有遵循的法律規章辦理發包採購，也可因之達到提昇行政效率、強化工程品質、紓解工程人員的工作壓力之成效。

最後，建議公共工程委員會依據政府採購法第九十五條之規定，由行政院會同考試院訂定機關採購專業人才之相關法規並配合【採購人員倫理準則】之（專業人員辦理採購辦法）等相關法規，以作為基層行政機關採購發包業務工作依循之準則，並且建議公共工程委員會廣為宣導、善用成立於八十八年七月二十六日之「工程技術委員會」的功能，以便在工程及採購事務涉及行政專業知識與刑事責任認知之爭議時，提供必要的資訊協助院檢機關之調查、審判過程，以保障公務員權益，提昇工程執行效率。

肆、建議未來研究的方向

一、本研究因深度訪談資料的蒐集、分析、整理較為費時費力，與人力、物力與時間的限制，無法對全省二十一個縣市政府工務機關進行相關法令變動、工作特質、地方政治生態、內在德衝突等面向全面的訪談與量化抽樣調查，希望後續之研究能對所有工務單位採購發包事務人員進行量化抽樣調查與深度訪談並行之研究，以期更詳實地找出影響工作壓力的關鍵因素。

二、公共工程採購發包事務屬於較敏感的實務性議題，又因地方政治生態運作之緣故，致使基層鄉鎮市長施政理念需兼顧派系之考量，對於小型零星工程招標均採較為寬鬆之辦理方式，採購發包事務人員如何去蕪存青？在複雜多變的環境中堅守行政中立、法律規範之原則，更值得深入研究。

三、公共工程所涉及的法令層面廣泛且複雜，採購發包事務人員所面臨的處罰又是嚴厲的刑法，所以，鄉鎮市長的行政裁量與刑事責任之認定範圍標準，直接影響事務人員工作依循的方向，在司法與檢調單位未必充分熟悉採購法令之際，對於採購發包事務人員涉嫌貪瀆、圖利等刑案之偵查及審判時，常會發生行政裁量與刑事責任範圍及界線的認定分歧的疑慮，更是值得深入探討研究。

附錄

壹、台中縣鄉鎮市的歷史沿革

一、行政區劃與地方自治介紹：⁶⁷

民國三十四年台灣光復，十二月二十五日台灣省行政區，劃分為台北、新竹、台中、台南、高雄、台東、花蓮、澎湖等八縣；及台北、基隆、新竹、台中、彰化、嘉義、台南、高雄、屏東等九個省轄市，宜蘭花蓮等二個縣轄市。

台中縣的轄區，除了台中市外，轄日據時代原的台中州區域，將州改為縣，郡改稱區，街改稱鎮，庄改稱鄉。「州廳」改稱縣政府，「郡役所」改稱區署，「街」、「庄」役場改稱鄉鎮公所。十二月二十六日，台中縣政府正式成立於台中市，省派劉存忠為首任縣長兼台中市

⁶⁷ 林柞堅，《台中縣地方自治史料彙編》，台中縣立文化中心，民 83，頁 1-22。

長。

民國三十五年元月十日，台灣省行政長官公署長官陳儀公布「台灣省各級民意機關成立方案」。元月二十五日，全縣普遍舉辦公民宣示登記，積極準備地方自治。由於放寬公民限制，全省有二百四十萬人具有投票權，而且投票用圈選法。十二月十二日，宋增渠奉命接任縣長。

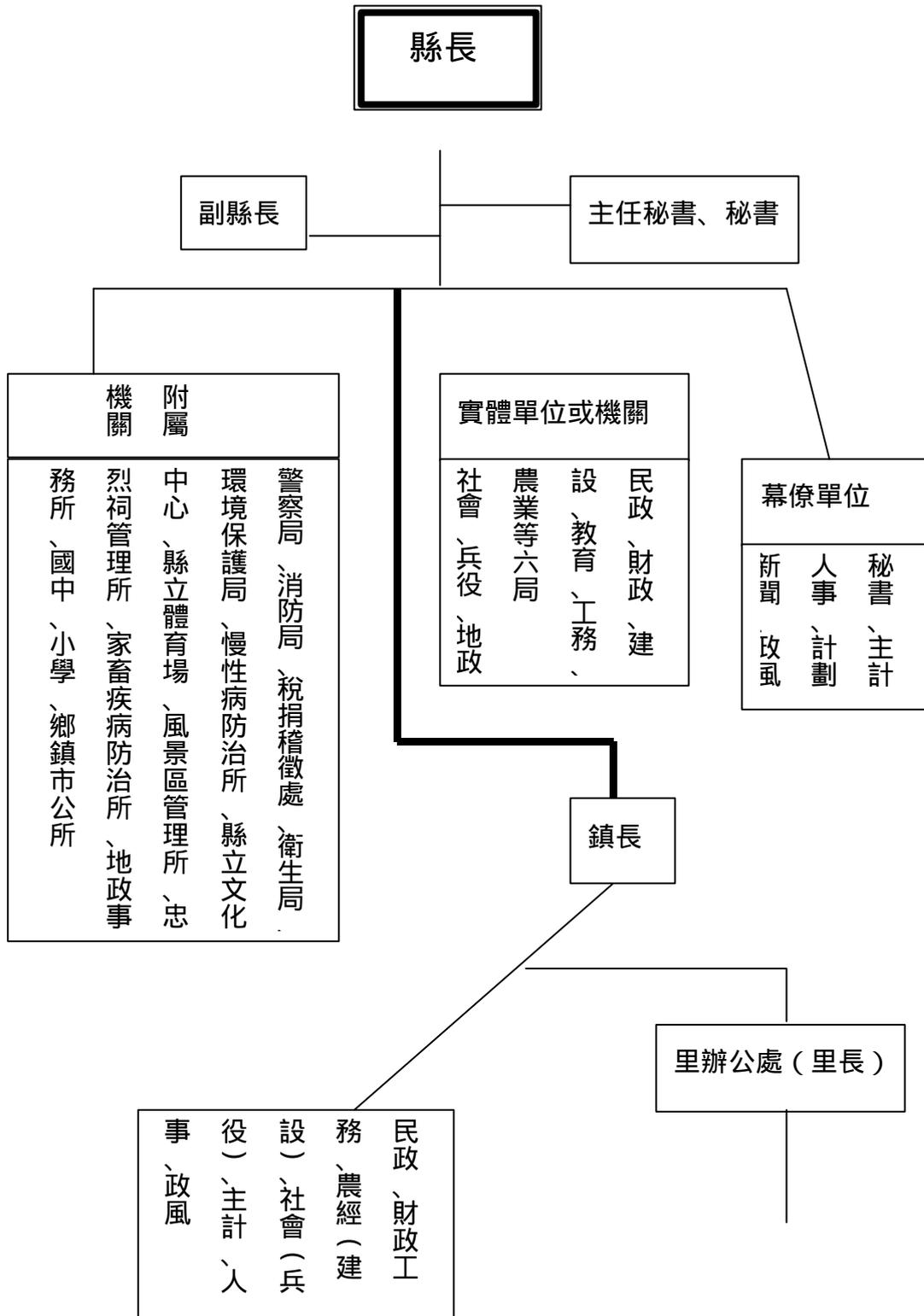
民國三十九年十月十六日，行政院修正通過「台灣省縣市行政區域調整方案」，全省設十六縣，五省轄市。將原台中縣轄區劃分為台中、彰化、南投三縣。台中縣於同年十月二十二日正式成立新縣，縣治暫設豐原，馮世欣任新台中縣縣長。

民國四十年二月十四日第一屆縣議會成立，李晨鐘當選議長，林春木當選副議長。五月六日，實施地方自治，第一屆民選縣長投票，全縣公民為二四、九人，實際投票數為一七五、二七七票，投票率百分之八五五五。候選人陳水潭得七八四、三三一票，均未超過總投票數之半數，依法無人當選，需進行第二次投票。同月十三日，第二次投票。由得票數前二名中選出一人，林鶴年以八八、五五票當選第一屆民選縣長。

二、行政組織

台中縣在日據時期為台中州，光復後改制為縣，設至於員林鎮，轄員林、彰化、北斗、豐原、大甲、東勢、大屯、南投、玉山、能高、竹山、中峰等十二區，計

59 鄉鎮；39 年行政區域調整，設治於豐原鎮，轄有豐原、東勢、大甲、清水、沙鹿、梧棲等 6 鎮，后里、神岡、潭子、大雅、新社、石岡、外埔、大安、烏日、大肚、龍井、霧峰、太平、大里、和平等 15 鄉【豐原鎮於 65 年 3 月 1 日升格為縣轄市改為豐原市，大里鄉於 82 年 11 月 1 日升格為縣轄市改稱大里市，太平鄉於 85 年 8 月 1 日升格為縣轄市改稱太平市】共 21 鄉鎮市。



圖：台中縣政府暨鄉鎮市公所組織系統圖

資料來源：研究者自製

貳、政府採購法條文內容簡介

本法內容分總則、招標、決標、履約管理、驗收、異議、罰則、附則共八章，計一一四條。

第一章 總則（第一條至第十七條）明定本法制定之目的，適用對象採購之內涵、採購之原則、指定公共工程委員會為主管機關、強化監督管理體系、迴避條款、請託或關說、外商得依條約或協定參與採購等等。

第二章 招標（第十八條至第四十四條）配合政府採購協定之規定，將招標方式分為公開招標、選擇性招標與限制性招標，又參酌國際實務，明定「統包」與共同投標之作業方式，彙整有關招標之相關作業於一章，如資訊公開方式、合理的等標期限、招標文件的制定、領標、遞標、押標金、保證金的繳納、廠商資格、招標文件釋疑、優先決標於國內廠商之條件.等等。

第三章 決標(四十五條至第六十二條)明定底價訂定原則及時機，除符合一定條件不予開標決標或開標後發現不決標予該廠商外，第一次開標有三家以上合格廠商投標，即應開標；投標廠商之最低標價超過底價時，得洽最低標廠商減價一次，減價結果仍超過底價，得由所有合格廠商重新比減價格，但不得逾三次，若最後比減結果仍逾底價而機關確有緊急情事需決標時，經原底價核定人或其授權人核准且不超過底價百分之八，得超底價決標；然為避免廠商以偏低之價格惡性競爭，導致決標後品質低劣甚或無法履約，對最低標廠商之總標價或部分標價偏低，顯不合理時，得限期通知廠商提出說明或擔保，廠商未於期限內回應者，得決標於次低標廠商。除以上述之最低標為作業原則外，另訂“最有利標”及“複數決標”之方式，並得一定條件下，得與廠商協商，使採購作業更具彈性，不論何種採購方式，達公告金額以上之招標案，應於決標後一定期限內，將決標結果公告於政府採購公報，並以書面通知各投標廠商。

第四章 履約管理（第六十三條至第七十條）各類採購契約之要項由主管機關參考國際及國內慣例定之；採購契約得訂明因政策變更，廠商若繼續履約反而不符公共利益者，得報經上級機關核准，終止或解除部分或全部契約，並補償廠商因此所生之損失；並明文規定禁止轉包及分包之限制；機關與廠商因履約爭議未達成協議者，得向採購申訴審議委員會申請協調，以解決履約之爭議。

第五章 驗收 (七十一條至第七十三條)明文規定機關辦理工程、財物採購，應限期辦理驗收，並得辦理部分驗收，及減價收受、主驗、會驗等之相關規定，以落實驗收作業。

第六章 異議及申訴 (第七十四條至第八十六條) 廠商與機關關於招標、審標、決標、履約或驗收之爭議，得依本章規定提出異議或申訴；對於異議、申訴、審議期限及法定程序、採購申訴審議委員會之組織、行使職權及機關對審議結果之處置予以明確之規定，以期採法公開、公平之精神得以落實，並保障廠商權益。

第七章 罰則(八十七條至第九十二條)意圖以各種不當手段影響投標、開標、獲取不當利益、或洩密而獲利、或使相關人員不為決定或違反其本意之決定等等不法行為，處以徒刑或罰金，廠商之代表人、代理人、受僱人或其他從業人員，因執行業務犯本法之罪者，除依該條規定處罰其行為人外，對於該廠商亦科以該條之罰金。

第八章 附則 (第九十三條至第一百一十四條) 對於不適用一般採購通則之特殊情形，如優先採購環保產品、扶助中小企業、與國家安全或國防目的有關之軍事採購、需緊急處置之採購事項、駐國外機構辦理或受託辦理之採購 ..等，但仍需受一定程序之監督，且為避免不良廠商持續妨礙採購案之進行，得將其事實及理由通知廠商，未提出異議者將之刊登於政府採購公報。

參考書目

壹、中文部份

一、書籍

尹章華，《公共工程與採購法》。台北：漢興文化圖書公司，民
87。

_____、倪文興、劉家熒，《政府採購法釋義》。台北：文笙書局，
民 89。

中華民國全國工業總會，《工業界對新政經環境的看法與對新政府
的期許》，民 89。

王尚智，《轉個念頭人生會更好》。台北：高寶國際有限公司，民
87。

內政部營建署編輯委員會，《營造業管理暨工程招標相關法令彙
編》。台北：營建雜誌社，民 83。

江泯欽、林鍾沂，《公共組織理論》。台北：國立空中大學，民
88。

行政院公共工程委員會，《政府採購採購協定》中譯版。台北：
工程會，民 85。

_____，《政府採購法相關資料彙編》。台北：工
程會，民 87。

- _____ ,《採購法 100 問》。台北：工程會，民 87。
- _____ ,《政府採購法令彙編》。台北：工程會，民 88。
- _____ ,《政府採購法逐條釋例彙編》。台北：工程會，民 89。
- 李允傑，《國會與預算》。台北：商鼎文化出版社，民 88。
- 李長貴譯，《績效管理與績效評估》。台北：華泰文化事業有限公司，民 86。
- 林紀東、蔡墩銘、鄭玉波、古登美編纂，地方制度法，《新編六法全書》。台北：五南圖書出版公司，民 88。
- 林建煌譯，《現代管理學》。台北：華泰書局，民 88。
- 胡幼慧，《質性研究 - 理論、方法及本土女性》。台北：巨流，民 89。
- 孫本初，《公共管理》。台北：時英出版社，民 86。
- 徐宗國譯，《質性研究概論》。台北：巨流，民 86。
- 徐木蘭，《行為科學與管理》。台北：三民書局，民 83。
- 高明貴，《營繕工程購置財物應用法令輯要》。台北：主計月報社，民 84。
- 陳耀茂，《品質保證 - 理論與實務》。台北：五南圖書出版公司，民 72。
- 陳陽德，《台灣鄉鎮市與區級政府之比較研究》。台北：五南圖書出版公司，民 88。
- 張春興，《張氏心理學辭典》。台北：東華書局，民 80。
- _____ ,《現代心理學》。台北：東華書局，民 84。
- 葉彬，《採購學》。台北：作者發行，民 67。
- 榮泰生，《組織行為學》。台北：五南圖書出版有限公司，民 87。
- 蔡秀玲、楊智馨，《情緒管理》。台北：揚智文化，民 88。

潘明宏、陳志偉譯，Frankfort-Nachmias, Chava, and David Nachmias 原著，《社會科學研究方法》。台北：韋伯文化出版社，民 90。

羅昌發，《政府採購法與政府採購協定論析》。台北：元照出版公司，民 90。

二、期刊

丘昌泰，政府與市場：從行政科學典範變遷論（小而能政府）的建立，《行政暨政策學報》，第 1 期，台北，國立中興大學公共行政暨政策學系，民 88，頁 37。

李聲吼，工作壓力管理，《人力發展月刊》，第 45 期，民 86，頁 26-36。

吳毓琦，教師工作壓力之探討，《國教園地》，第 42 期，民 81，頁 21-25。

翁岳生，政法與現代法治國家，台北，國立台灣大學法學叢書編輯委員會編輯，民 79，11 版，頁 40-42。

莊勝發，如何幫助學生調適壓力，《問津與渡口》。台南：台南師院，民 88。

劉若蘭，如何與壓力共舞 - 從個人與環境互動談起，《學生輔導通訊》，第 34 期，民 83，頁 30-33。

三、論文

陳甦彰，組織成員壓迫感之實證研究，國立交通大學管理學研究所碩士論文，民 70。

陳明通，威權政體下台灣地方政治精英的流動（1945-1986）：省參議員及省議員流動之分析，台北，國立台灣大學政治學研究所博士論文，民 79，頁 90-92。

黃義良，國小兼任行政教師工作壓力與調適方式之研究，《屏東師院國教所論文集》。第 4 期，民 88。

楊麗瑾， 面對壓力 釋放能力 ，《行政管理論文選集》（第 13 輯）。銓敘部，民 88。

謝琇玲， 國民中學學校組織氣氛教師工作壓力及其因應方式之 調查研究 ，碩士論文，國立高雄師範大學教育研究所。

蕭家進， 我國公共工程採購執行效率再造之研究 ，私立東海大學公共行政研究所碩士論文，民 89。

四、文件

《台中縣政府公報》，九十年秋字第四期，頁 19-20。

《監察院公報》，第 2309 期，民 90，頁 1-11。

《監察院公報》，第 2311 期，民 90，頁 26-41。

臺灣台中地方法院， 刑事類判決書 ，民 89，訴字第 1199 號。

臺灣高等法院， 刑事類判決書 ，民 86，上更（一）字第 36 號。

臺灣新竹地方法院， 刑事類判決書 ，民 85，訴字 1053。

鄭信吉， 工程採購實務與防弊措施 ，法務部政風人員訓練班 7，民 90.4。

五、報紙

詹守忠， 圖利 便民 能劃清界線嗎？正本清源之道：廢除圖利罪 建立完善的成處配套措施 ，《聯合報》，台中。民 90.10.26，版 15。

六、網路

工作壓力管理步驟 ，

[#](http://ehome.npust.edu.tw/ehome/learn/learning/HR/hr1.htm) ，

民 90.8.2。

王嘉瑩， 外包制度（*putting-out system*） - 比較歷史的回顧 ，

<http://home.kimo.com.tw/liutaho/A50.htm> ，民 90.5.31。

有效舒緩壓力的方法 ,

<http://www.contest.edu.tw/86/1/dream/top00007.htm> , 民
90.8.2。

陳水扁 , 國家政策白皮書「公共政策建設政策篇」 ,

<http://www.tpctax.gov.tw/index.htm>,民 90.1.29。

陳其南 , 造人的永續工程 – 社區總體營造的意義 , 中山美麗
之島 ,

<http://bbs.nsysu.edu.tw/txtVersion/treasure/tmm/M.912179800.A/M.946.946825530.E.htm> 民 90.7.19。

採購法令解釋函 , 公共工程委員會網站 ,

<http://www.pcc.gov.tw/big5/index.html> , 90.10.26。

從高鐵決標談 B.O.T 的運作和發展趨勢 ,

<http://www.contractor.com.tw/comment/tech/techarticle10.html>
, 民 90.7.24。

鄭永金 , 就杜絕黑金問題 , 委員質詢 , 案號 : 4-5-9-1746 ,

<http://210.69.7.199/query/qa/300000000s4521001746.htm> , 民
90.05.02。

貳、西文部份

() Books

Baron,Robert A.*Behavior in Organization* , Mass. : Allyn and
Bacon.1983.

Warwick D.P.*The Ethics of Administrative Discretion*,in J. L.
Flishman et al. (eds.) ,op. cit.,1981,pp.115-124.

() periodicals

Hobfoll, S. E., “ Conservation of Resources : A New Attempt at
Conceptualizing Sress, ” *American Psychologist*, vol.

44,no.3(1989),513-524.

Joel D. Aberbach and Bert A. Rockman, " Mandates or Mandarins ?
Control and Discretion in the Modern Administrative State, "
public Administration Review, Vol.48 No .2, March/ April
1988,p.606

S.Folkman.,*Personal control and stress and coping processes*,A !
Theoretical analysis *Journal of Personality and Social
Psychology*,1985:839-852.