



以跨機關協作加強進口貨品採購贗品防範成效

本文從整體政府觀點出發，參考國際優良實務做法，結合政府電子採購網、報關資料庫等資訊，對各級政府進口貨品採購履約與驗收作業之成效進行分析，旨在揭示現行採購主管機關於進口貨品採購履約與驗收機制上仍待優化之處，並促使相關法令主管機關檢討改進相關管理機制，以全面提升政府防範採購贗品成效。

陳思廷（審計部第五廳稽察兼科長）

壹、前言

國際最高審計機關組織（INTOSAI）在 2019 年第 23 屆會員代表大會發布「莫斯科宣言（Moscow Declaration）」，指出審計機關基於其在政府部門中之獨特地位，使其能夠從受查機關收集大量數據，並透過審計流程運用大數據分析技術，整合來自不同政府或機關所取得之數據，藉此歸納資訊

以找出政府整體性問題（whole-of-government problems）之解方；又 INTOSAI 在 2022 年第 24 屆會員代表大會發布「里約宣言（RIO Declaration）」，指出審計機關透過審計程序提出切實可行之建議意見，可作為公共部門相關治理人員採取改正措施之依據，從而提升政府之治理與管理效能。前揭兩項 INTOSAI 宣言，皆凸顯審計機關運用多元數據分析方法與跨

機關合作方式，促使政府相關部會共同協作，以解決政府系統性問題，並提升公共治理成效，已成為國際間對審計機關之重要期許。

政府為執行業務需要辦理相關採購，其中部分標的品項，如運用於軍事裝備、公共運輸與發電設施之零附（料）件、公立醫院使用之醫療器材及各級機關公務使用之資通訊產品等，因國內多無廠商生產供應，

須高度依賴國外技術與零件，以滿足機關使用需求。惟當前國際供應鏈環境日益複雜，致使採購機關難以確認貨品來源，且近年來國內屢有媒體報導與經法院判決揭露，不肖廠商以不實文件向機關交付贗品、來源不明或契約明文禁止之貨品，卻仍通過機關驗收等違法行為，不僅影響採購品質，更對機關後續系統或設備運作產生不良影響。有鑑於此，審計機關亟須瞭解各級政府在辦理進口貨品採購履約與驗收作業，是否符合政府採購法令，並研判現行採購制度是否存有系統性或制度性待改進事項，以接軌國際審計趨勢，爰規劃運用跨機關資料比對與分析技術，釐清各級政府機關辦理進口貨品採購履約與驗收過程有無不當或違法通過驗收等情事，並據以研提具體洞察與前瞻性建議，提供有關機關作為精進管理機制之依據，期能全面提升進口貨品採購贗品防範成效，以發揮審計機關積極功能及價值。

貳、問題分析

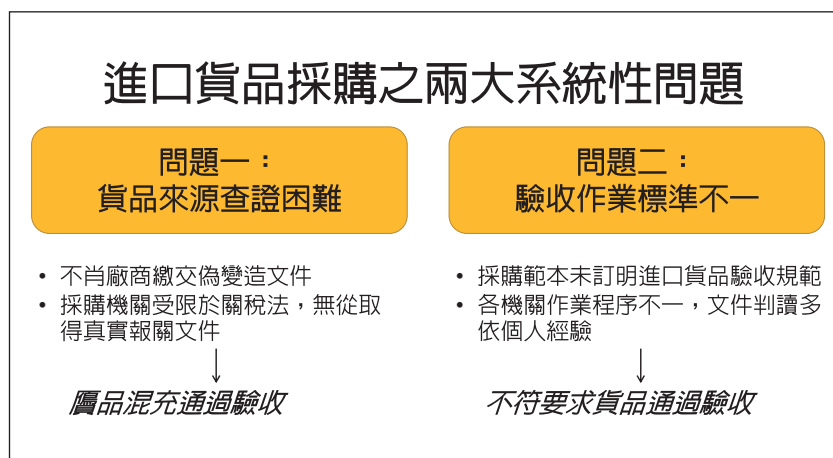
我國為建立政府採購制度，依公平、公開之採購程序，提升採購效率與功能，確保採購品質，於 88 年 5 月 27 日施行政府採購法（以下簡稱採購法），該法最近一次於 108 年 5 月 22 日修正公布，其中第 63 條、第 64 條、第 65 條、第 66 條、第 67 條、第 68 條、第 70 條等 7 條條文，列有機關辦理採購履約管理作業應辦理事項；第 71 條、第 72 條、第 73 條、第 73 條之 1 等 4 條條文，則列有機關辦理採購驗收作業應辦

理事項。除前開採購法條文外，主管機關行政院公共工程委員會（以下簡稱工程會）另訂定相關子法、契約範本與錯誤行為態樣供各機關遵循，以確保採購流程之正確與品質。惟各級政府依前揭工程會訂定採購制度辦理進口貨品採購履約與驗收作業，仍可能面臨若干之潛在問題（圖 1），分述如次：

一、採購機關不易查證進口貨品來源證明之真實性

各採購機關為取得執行業務所需之進口貨品，除符合採

圖 1 進口貨品採購之潛在系統性問題



資料來源：作者自行繪製。

論述》會計・審核



購法第 22 條第 1 項各款規定要件，得逕洽該貨品原製造廠商取得外，多係透過公開招標方式向外界採購。是類採購案，得標廠商多屬國際貿易商，而非屬貨品原製造廠商，爰採購機關多於採購契約中規範得標廠商須繳交進口報單或原廠證明等文件，以利於履約驗收階段確認貨品之來源或產地。然因進口貨品之原製造廠商一般屬外國廠商，且採購機關非屬關稅法規定得以取得報關資訊之法定對象，致採購機關難以透過公文或其他簡易方式查證廠商所提供文件之真實性，例如近年部分國軍機關辦理飛彈及引擎零件採購案，即曾發生部分不肖廠商偽造或變造進口報單或原廠證明，將贗品或來源不明之進口零件交付予機關，嚴重影響後續使用安全。

二、採購人員辦理進口貨品採購履約驗收作業，欠缺一致作業標準

工程會雖訂有財物採購契約範本，並令頒政府採購錯誤行為態樣提醒各機關注意。然而現行範本及錯誤行為態樣並未就進口貨品履約與驗收作業訂定具體與一致性之規範，導致採購人員辦理進口貨品採購履約與驗收作業，未於契約中要求廠商繳交必要之佐證文件；或對於廠商於驗收時出具之文件，疑似偽（變）造證明文件之跡象，未能妥適辨識且即時釐清真實性；或進口貨品之廠牌、產地與生產日期未符契約規定，仍通過驗收等情事發生，因而影響採購品質。

參、創新查核技術方法

為深入瞭解上揭潛在問題對於進口貨品採購履約與驗收作業成效之影響，審計機關運用工程會建置之政府電子採購網，蒐集近年各級政府辦理進口貨品採購案件明細，並參考美軍對於防範贗品之優良實務做法，篩選高風險採購案進行查核；另於稽察過程中與財政

部關務署（以下簡稱關務署）跨域合作，深入掌控進口貨品採購涉及刑事不法情形之態樣。茲將創新查核之技術與方法列述如次：

一、辨識高贗品風險採購案，主動選案查核

審計機關如何有效辨識最可能出現贗品的採購案，並將查核資源優先投入在高風險領域，是調查前置作業選案查核的重點。美國聯邦審計署（GAO）曾於 2010 年向美國國防部提出「應發展贗品防範之風險減輕措施」之建議，美國國防後勤局（DLA）依據該建議，於 2012 年提出「贗品檢測與預防」報告，針對美軍所有後勤供應鏈可能涉及贗品者作出風險評估，其中以「電子（積體電路、電子組件等）」、「引擎」、「管件、軟管及接頭」、「五金」及「車用」等 5 類型零件之贗品風險最高（下頁圖 2）。審計機關參據前開贗品風險評估結果，聚焦各級

機關辦理上述 5 種高贗品風險之進口零件採購案，主動選案進行查核，以有效評估各級政府進口貨品採購履約與驗收作業之實施成效。

二、與關務署跨域合作，有效查核進口貨品採購過程涉及刑事不法情事

進口貨品依規定須通過報關程序始能進入國內，倘若欲快速察覺造假文件，最直接有效方法，即是將廠商提交予機關與海關文件互相比對，確認兩份文件之一致性。審計機關具備法定調查權限，可跨機

關取得資料比對及進行全國採購系統性查核；為查明文件真實性，於調查期間與關務署合作，運用海關留存之進口報單及發票等報關資訊，與得標廠商交予機關之進口報單與原廠證明等文件進行交叉比對，藉由比對差異情形，得以發現廠商繳交不明來源零件或翻修件（Overhauled part）等不法情事，並取得足資認定涉及偽變造及刑事不法行為之具體審計證據，強化查核之效能。

三、參採國外標竿實務做法，於廠商驗收文件中發覺疑似贗品跡象

機關人員於採購驗收過程中，可透過檢視文件之格式、編排方式、字體一致性等面向是否有異常造假跡象。美國海軍於 2017 年擬具一系列「軍事零件之贗品處理指南（Counterfeit Materiel Process Guidebook）」，提供籌購零件時應注意之檢查程序。該指南分別針對電子與機械性零件等 2 類，從零件內外包裝、文件、本體等面向，依風險程度高低程度（Major、Moderate、Minor），列有防範贗品風險之檢查重點。以零件文件檢查為例，若驗收文件中存有竄改或塗改痕跡、文件內容無法追蹤至採購之物品、未按制式格式排版、文件內容互相衝突、字體或編排呈現不一致變化等現象，即為疑似收受贗品之徵兆。審計機關參考上開贗品處理指南所列檢查事項，針對各級政府進口貨品採購履約與驗收情形進行稽察，可有效察覺廠商繳交贗品予採購機關之跡象，以作為進一步調查與建議改進的重要依據。

圖 2 DLA 評估美軍後勤供應鏈涉及較高贗品風險類型



資料來源：作者自行繪製。

論述》會計・審核

肆、審計結果與影響

一、透過上開創新審計程序產生之質化與量化成效

(一) 促請工程會與關務署協作建立「政府採購進口報單資訊查證機制」

鑒於部分採購機關雖於契約中要求得標廠商繳交進口報單資料作為驗收參據，惟因採購機關非屬關稅法第12條所明定得以取得報關資料之法定對象，致無法自海關取得進口報單資料進行交互勾稽，亦難以及時發覺進口報單變造情事。為協助採購機關得以突破關稅法令限制，審計機關以整個政府觀點出發，促請工程會與關務署協力建置適法之報單資訊橫向查證機制。

其後，工程會與關務署已透過修頒所管法規，協作建立「政府採購進口報單資訊查證機制」（圖3），並於114年2月18日通報各級

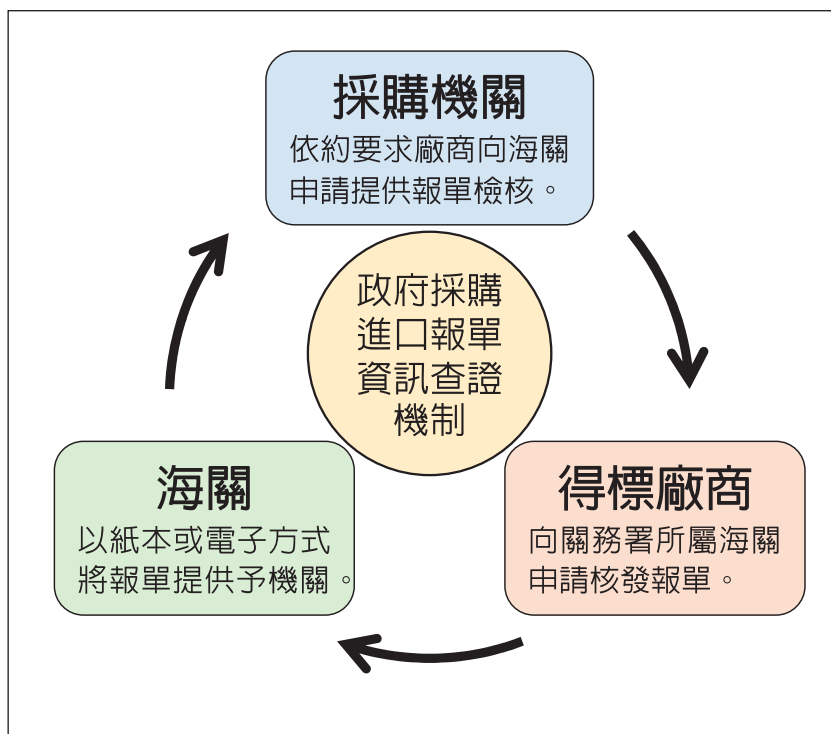
政府機關遵循。此一創新機制，協助採購機關於符合現行法令之保密要求下，於履約驗收階段即時取得進口報單資訊，快速比對廠商所提報單之真偽，有效減少人為判斷之不確定性，以杜絕贗品進入政府採購供應鏈。

此外，該查證機制對於採購機關辦理進口貨品採購作業，或海關執行政府採

購貨品通關作業，創新且具有前瞻性。審計機關將賡續檢視該查證機制執行有無窒礙，並督促工程會適時就各採購機關實際執行成效，與關務署滾動檢討精進，俾兼顧採購品質及進口報單資訊之使用安全。

(二) 促請工程會完善進口貨品採購履約驗收作業機制

圖3 政府採購進口報單資訊查證機制流程



資料來源：作者自行繪製。

審計機關查核發現，工程會所訂財物採購契約範本，尚未針對貨品來源與產地查證事宜，訂定相關履約驗收作業規範，致使部分機關辦理進口貨品財物採購履約驗收作業，仍存有諸多未符採購法規及契約規定情事，且部分錯漏態樣亦未納入現行政府採購錯誤行為態樣中具體載明相關情形以供提醒。經督促檢討改善後，工程會已於 113 年 12 月 26 日修頒「財物採購契約範本」，載明採購機關得以「多種文件交互勾稽」方式比對廠商文件，如有異常，得再按上開「政府採購進口報單

資訊查證機制」啟動調查，以確保履約驗收結果之正確性。此外，工程會於 113 年 12 月 5 日修頒「政府採購錯誤行為態樣」，納入審計機關查核發現之缺失態樣，提醒機關注意進口報單真實性（圖 4）、及審查有無契約禁止之陸製產品等，確保採購人員依循一致之驗收標準，有效提升採購品質與驗收效率。

（三）主動發掘刑事不法案件，嚇阻不肖廠商

審計機關以系統性查核各級政府機關辦理之進口貨品採購履約與驗收情形，近 3 年共篩選金屬零件、醫療

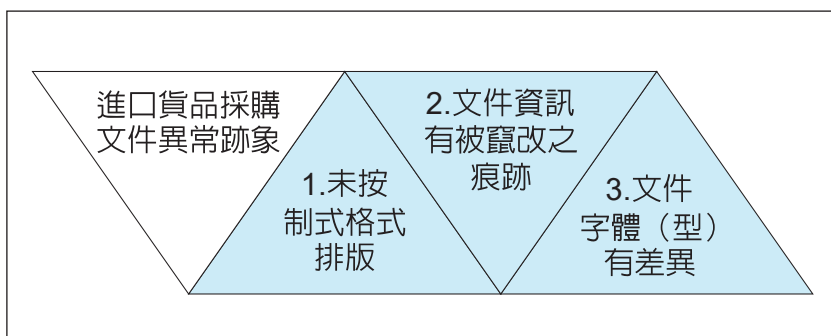
器材及資通訊產品等 3 大類高風險進口貨品計 600 餘件採購案，查核結果發現計有 80 餘件涉及軍事、醫療及資通訊相關進口貨品之採購案存在重大異常情形，例如：得標廠商疑有以變造進口報單與原廠證明之方式，將來源不明之翻修件或假冒原廠新品交付機關等，該等異常案件均已移送檢調單位偵辦，部分案件業經檢察機關提起公訴，達成有效嚇阻不法業者之實質效果。

二、學習複製等延伸應用價值

（一）贗品議題發想之擴散與應用

依關稅法第 12 條規定，納稅義務人相關進口報關資訊屬應秘密事項，衍生部分不肖廠商藉由不實報單掩飾貨品規格或產地不符契約之情形，而通過機關驗收。審計機關著眼於此系統性問題，爰以整個政府觀點，

圖 4 審計機關調查發現進口貨品採購文件異常跡象



資料來源：作者自行繪製。

論述》會計・審核



促請政府採購主管機關工程會與關稅法主管機關財政部（關務署）共同協作，精進進口貨品履約驗收機制，以利採購機關適法取得進口報單資訊，俾於履約驗收階段即時釐清廠商繳驗之進口報單真偽，減低機關收受贗品之風險。相關審計作為與成果，已於工程會 114 年度採購稽核業務研習會向全國各採購稽核小組宣導，擴散相關查核經驗，供採購機關及採購稽核小組嗣後辦理進口貨品採購作業參考應用。

（二）進口報關資料之加值運用

依國家安全法第 11 條規定，為確保國防軍品及設施之安全，對於軍事採購，廠商於履約時不得交付原產地來自大陸地區、香港、澳門或境外敵對勢力之產製品。審計機關於稽察過程，運用關務署進口報關資料，交叉比對機關於採購過程所收文件載列之生產國別、數量及貨品規格等資訊之真實性，

有效揭露廠商偽變造原產證明、進口報單文件等公（私）文書之刑事不法情事，可供各採購單位後續辦理類似案件時之參考，強化政府防堵不符規定產品流入供應鏈之能力。

伍、結語

贗品多係於未經原製造廠合法授權或許可所生產，欠缺必要之安全認證和品質測試，倘流入我國政府採購供應鏈中，不僅將導致機關設備與系統受損，亦嚴重削弱整體國家安全韌性。本案以整個政府觀點，透過美國 GAO、DLA 及海軍相關優良實務做法，結合我國政府電子採購網與關務署留存報關資料庫等資訊，對各級政府機關辦理進口貨品採購之履約驗收作業進行成效分析，揭示現行工程會建立之進口貨品採購履約驗收機制待優化之處，並促使採購法及關稅法主管機關協同檢討研修相關機制，加強整體政府防範採購

贗品之成效。此創新查核模式，不僅展現審計機關於監督、洞察與前瞻之專業角色，亦提供跨機關整合資源、優化政策與提升決策品質之重要參考，對於有效阻絕贗品進入政府採購供應鏈、維護採購品質及強化國家安全韌性，均具有重要且長遠之價值。

參考文獻

1. Department of the Navy (2017), Counterfeit materiel process guidebook.
2. Metz, C (2012), Counterfeit items detection & prevention.
3. U.S. Government Accountability Office (2010), Defense supplier base: DOD should leverage ongoing initiatives in developing its program to mitigate risk of counterfeit parts.
4. SAE International (2009), AS5553: Counterfeit electronic parts-Avoidance, detection, mitigation, and disposition. ❖