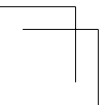
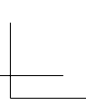
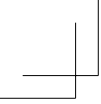


中華民國 100 年 6 月

**政府採購法公布施行 10 年來，關於限制性招標、最有利標、最低標之成效檢討
專案調查研究報告**

調查研究委員：陳永祥 杜善良 林鉅銀 黃武次



序 言

民國 88 年 5 月 27 日政府採購法施行前，各機關辦理採購係依據「機關營繕工程及購置定製變賣財物稽察條例」等法規，向以合於招標文件規定之最低標價得標為原則，此種決標方式，雖得藉由市場自由競價機制，以達到公開、公正之採購精神，惟僅就價格作為競爭考量，易因廠商間不法串謀，造成假性競爭而行圍標之實，於採購結果之公正期待性上有所偏差；再則，亦可能造成廠商以品質良莠不齊之採購標的進行低價搶標，使機關無法採購功能佳、品質優良之標的，甚而衍生後續履約爭議與紛爭案件，各界對於政府無法善用預算，採購最符合機關需求之標的已多所詬病。

有鑑於此，政府為提昇採購效率與確保採購品質，於政府採購法制定之初，乃參酌先進國家之作法及世界貿易組織政府採購協定之規定，加入「限制性招標」及「最有利標」決標機制，經由投標廠商所提供之技術、品質、功能、商業條款或價格、創意及回饋等項目，綜合考量評選後，擇定最優決標對象，使機關能在既定預算範圍內，採購品質佳、功能效益強，且價格合理之標的。

「限制性招標」係針對專屬權利、獨家製造或供應、技術服務等異質性標的所採行之招標方式，而「最有利標」決標機制設計意旨在改善最低標搶標產生採購標的品質不良等缺點，而達提昇採購功效之目的，惟施行以來，最有利標決標機制因部分採購

案件評選專業不足，加以法令規定迭有修正；復因部分辦理採購人員對相關作業程序未臻熟稔，以及招標、決標過程非正當性之人為介入，肇致於實務執行上迭受外界質疑，所衍生之官商勾結舞弊亦時有所聞。

為期落實政府採購制度，依公平公開採購程序，提升採購效率，確保採購品質，爰依 99 年 2 月 10 日本院交通及採購委員會第 4 屆第 21 次會議決議辦理本專案調查研究。本專案廣徵審計部、法務部、行政院公共工程委員會、交通部、內政部、經濟部、台北市政府等機關及產官學界專家代表意見，針對(異質)最低標、限制性招標及最有利標窒礙難行之處及可資改進之處，亦作出結論與建議，提供社會各界參考並敬請批評指教，是為序。

陳和輝 杜善良
林鉅銀 黃武次

目次

壹、前言	1
一、專案調查研究主旨	1
二、研究緣起	2
三、範疇與架構	2
四、本研究主要議題	2
貳、專案調查研究方法	4
一、文獻資料蒐集與回顧	4
二、簡報會議	4
三、座談會	4
四、建構網頁廣徵建言	4
參、文獻資料內容摘要彙整	5
一、防範工程最低標競爭措施	5
二、最有利標法令規定、作業流程及執行現況	7
三、主辦機關辦理採購時所遭遇問題	15
四、最有利標招標、評選作業及履約階段可能發生之弊端	18
五、最有利標可能發生弊端之原因檢討及因應防範建議	24
肆、調查研究結果與發現	40
一、審計部	40
二、法務部	66
三、行政院公共工程委員會	91
四、交通部	101

五、內政部	104
六、經濟部	109
七、臺北市政府	111
八、台灣區綜合營造工程工業同業公會	150
九、中華民國全國建築師公會	154
十、專家學者意見與建議	159
伍、結論與建議	172
一、結論	172
二、建議	184
陸、參考文獻	195

圖 目 次

- 圖 1 92 至 98 年度限制性招標（未公開評選）案件趨勢圖 · 43
- 圖 2 92 至 98 年度最有利標（含準用）決標案件趨勢圖 · · 43
- 圖 3 92 至 98 年度統包採購案件趨勢圖 · · · · · 44
- 圖 4 92 至 98 年度次低標決標案件趨勢圖 · · · · · 44
- 圖 5 92 至 98 年度決標標比未達 80% 案件趨勢圖 · · · · · 45
- 圖 6 限制性招標未經公開評選最低標作業流程 · · · · · 68
- 圖 7 限制性招標公開評選準用最有利標作業流程 · · · · · 69
- 圖 8 95 至 98 年 6 月限制性招標件數及金額比率 · · · · · 72
- 圖 9 各機關採行最有利標決標件數及金額比率 · · · · · 75
- 圖 10 95 年 1 月至 98 年 6 月最有利標決標各類型採購件數及
金額比率 · · · · · 76
- 圖 11 95 年 1 月至 98 年 6 月最有利標決標類型及金額比率 · 77

表 目 次

表 1	中央機關暨所屬 91 年至 98 年最有利標決標案件執行情形統計	12
表 2	94 年至 97 年最有利標決標件數及金額一覽表	13
表 3	建築及各類工程技術服務採最有利標決標統計表	14
表 4	藝文採購採最低標及最有利標比率統計表	14
表 5	92 年至 99 年 6 月各級政府辦理採購案件數及決標金額統計表	41
表 6	92 年至 99 年 6 月工程、財物與勞務採購案件數及決標金額統計表	41
表 7	審計部最低標、異質採購最低標與最有利標決標方式之優缺點分析	62
表 8	近年最有利標改革措施一覽表	70
表 9	95 至 98 年 6 月限制性招標件數及金額比率一覽表	71
表 10	限制性招標件數採購類別件數、金額一覽表	73
表 11	限制性招標有無公開評選決標案件、金額一覽表	73
表 12	95 至 98 年 6 月各機關採最有利標決標案件統計表	74
表 13	各機關移送偵辦之異常採購案件招標方式、採購類型統計表	78
表 14	各機關移送偵辦之異常採購案件決標方式、採購類型統計表	78
表 15	各機關移送偵辦之異常採購案件異常緣由統計表—以招標方式區分	79

表 16	各機關移送偵辦之異常採購案件異常緣由統計表—以 決標原則區分	80
表 17	各機關移送偵辦之異常採購案件後續偵辦分類統計— 以招標方式區分	81
表 18	各機關移送偵辦之異常採購案件後續偵辦分類統計— 以決標方式區分	82
表 19	投標廠商對招標方式的認同感比較	83
表 20	工程會最低標、異質採購最低標與最有利標決標方式 之優缺點分析	101
表 21	交通部最低標、異質採購最低標與最有利標決標方式 之優缺點分析	103
表 22	內政部最低標、異質採購最低標與最有利標決標方式 之優缺點分析	107
表 23	經濟部最低標、異質採購最低標與最有利標決標方式 之優缺點分析	110
表 24	臺北市政府最低標、異質採購最低標與最有利標決標 方式之優缺點分析	135
表 25	依採購案件金額大小律定委員總額數建議範例	166
表 26	依採購案件金額大小增加外聘委員員額數建議範例	167

壹、前言

一、專案調查研究主旨

民國(下同)88年5月27日政府採購法(下稱採購法)施行前，各機關辦理採購係依據「機關營繕工程及購置定製變賣財物稽察條例」及審計等相關法規，向以合於招標文件規定之最低標價得標為原則，此種決標方式，雖得藉由市場自由競價機制，以達到公開、公正之採購精神，惟僅就價格作為競爭考量，易因廠商間不法串謀，造成假性競爭而行圍標之實，於採購結果之公正期待性上有所偏差；再則，亦可能造成廠商以品質良莠不齊之採購標的進行低價搶標，使機關無法採購功能佳、品質優良之標的，甚而衍生後續履約爭議與紛爭案件，各界對於政府無法善用預算，採購最符合機關需求之標的已多所詬病。有鑑於此，政府為提昇採購效率與確保採購品質，於採購法制定之初，乃參酌先進國家之作法及世界貿易組織政府採購協定之規定，加入採行「最有利標」決標機制，讓機關得自行依採購案件性質，依法採用最有利標決標之招標方式，經由投標廠商所提供之技術、品質、功能、商業條款或價格、創意及回饋等項目，綜合考量評選後，擇定最優決標對象，使機關能在既定預算範圍內，採購品質佳、功能效益強，且價格合理之標的。

「最有利標」決標機制設計意旨在改善最低標搶標產生採購標的品質不良等缺點，而達提昇採購功效之目的，惟施行以來，最有利標決標機制因部分採購案件評選專業不足，加以法令規定迭有修正；復因部分辦理採購人員對相關作業程序未臻熟稔，以及招標、決標過程非正當性之人為介入，肇致於實務執行上迭受外界質疑，所衍生之官商勾結舞弊亦時有所聞，如國科會南科高鐵減震工程、民航局中正機場第一航廈屋頂防水統包工程、國防部新竹市眷村改建工程、台電公司第六輪變電計畫工程、海軍光華六號快艇案、故宮擴

建工程及八年 800 億治水工程等案，咸因採行最有利標決標方式涉及弊端而廣受社會矚目，此由行政院公共工程委員會（下稱工程會）97 年 1 月 28 日發布之新聞稿「邇來發生幾件工程弊案，涉及技術服務廠商勾結採購評選委員影響評選公正、設計人員不法綁標、違法審查材料、監造人員接受廠商招待喝花酒、甚至拿施工廠商薪水等違法事件，嚴重影響公共工程品質及政府清廉形象，工程會將督促各機關嚴懲不法工程人員及廠商，絕不寬貸。」亦可窺見。綜觀外界對最有利標之質疑多為利用最有利標掩護內定廠商、高價決標浪費公帑、履約品質不良、經驗技術不足、評選委員名單洩露、廠商期約賄賂評選委員等，顯見最有利標決標機制之執行成效與立法意旨能否趨於一致，容有探討餘地。

二、研究緣起

為期落實政府採購制度，依公平公開採購程序，提升採購效率，確保採購品質。爰依 99 年 2 月 10 日本院交通及採購委員會第 4 屆第 21 次會議決議辦理本專案調查研究。

三、範疇與架構

本案就近年來相關主辦機關採購案件，工程會、審計部及法務部暨所屬政風機構參與監辦、專案稽核所見缺失及各該機關曾發生之弊案予以檢討分析，並就易滋弊端環節提供相關建議事項，期做為爾後策進採購作業或法規研修之參考。

四、本研究主要議題

- (一) 機關採購案件採限制性招標之適法性。
- (二) 機關辦理採購底價訂定與核定合理性。
- (三) 如何防範廠商削價競爭，或以顯不合理之低價搶標，影響工程品質？
- (四) 機關辦理異質採購最有利標決標適用（準用）範圍及異質性認定標準。
- (五) 限制性招標及適用（準用）最有利標決標採購評選機制

- 缺失檢討。
- (六) 應如何從制度面、法令面、執行面及考核面落實最有利標制度？
 - (七) 以實際案例說明機關辦理採購可能發生弊端態樣及原因檢討。
 - (八) 異質採購最低標決標與最低標及最有利標利弊分析。
 - (九) 異質採購最低標決標與最低標及最有利標決標原則及查核制度。
 - (十) 限制性招標、(異質)最低標及最有利標決標執行面窒礙難行之處及其他與政府採購法施行成效檢討有關之意見。

貳、專案調查研究方法

一、文獻資料蒐集與回顧

- (一) 中央機關最有利標決標案件執行情形檢討分析專報（法務部 97 年 2 月 22 日法政字第 0971101107 號）
- (二) 政府採購決標方式回歸政府採購法之規定（工程會 98 年 9 月 9 日工程企字第 09800402580 號）
- (三) 立法院關係文書（對立法委員專案質詢之書面答覆，編號 7-4-15-1605）

二、簡報會議

為瞭解目前政府採購執行現況及成效檢討，本專案調查研究小組於 99 年 8 月 25 日下午 1 時 30 分，邀請審計部、法務部及工程會到院專案簡報。

三、座談會

為瞭解限制性招標、（異質）最低標及最有利標決標執行面窒礙難行之處，以及中央、地方工程主辦機關、營造業界對採購法施行成效之有關意見，本專案調查研究小組於 99 年 10 月 1 日上午 9 時，假本院二樓第一會議室辦理「政府採購法施行 10 年來，限制性招標、最有利標及（異質）最低標等成效檢討」座談會，廣邀產官學界專家學者及交通部、內政部、經濟部、臺北市政府主管及承辦人員、綜合營造工程工業同會公會、中華民國建築師公會等單位參與座談。

四、建構網頁廣徵建言

為免遺珠，本專案調查研究小組另於本院網站建構網頁，俾供社會各界對限制性招標、最有利標及（異質）最低標等之利弊得失，提出建言。

參、文獻資料內容摘要彙整

一、防範工程最低標競爭措施

查據立法院關係文書（編號 7-4-15-1605），郭委員○○曾專案質詢「我國許多重大工程多採最低標競爭，以致廢標、流標等嚴重影響進度，主管機關宜訂出工程最低標，以免廠商削價競爭，影響工程品質」，經工程會查復如后：

（一）有關避免廠商削價競爭，影響工程品質部分

- 1、為避免廠商低價搶標致有不能誠信履約之虞，採購法第 58 條訂有得不決標予標價偏低廠商之規定，另採購法施行細則第 79 條及第 80 條亦列舉各種總標價及部分標價偏低之情形；此外，為使各機關執行上開規定時有所依循，工程會已於 97 年 1 月 28 日修正「依政府採購法第 58 條處理總標價低於底價百分之八十案件之執行政序」，並函送各機關。
- 2、為進一步避免廠商削價競爭，影響工程品質，工程會已研議採購法部分條文修正草案並送立法院審議中。該草案增列第 58 條之 1：「機關辦理工程採購採最低標決標時，其於招標文件公開預算金額者，得載明總標價低於預算金額之一定比率为不合格標（第 1 項）。前項一定比率，由主管機關定之（第 2 項）。二家以上廠商之總標價與預算金額之一定比率相同，且均得為決標對象時，以抽籤決定得標廠商（第 3 項）」，以避免機關決標予標價偏低之廠商後，可能面臨履約品質欠佳、偷工減料、停工無以為繼等履約上之困擾，並鼓勵廠商以合理之價格競標。
- 3、鑑於部分廠商以顯不合理之低價搶標，以遂行其後續之相關綁標或不法，並造成機關人員執行上之困擾，工程會刻正檢討採購法第 58 條執行政序¹，針對超乎常

1 工程會已於 99 年 4 月 29 日以工程企字第 09900165330 號函修正「依政府採購法第 58 條處理總標價低於底價百分之八十案件之執行政序」。

理或違反經驗法則之異常標案，賦予機關可不決標予該廠商之職權，無需給予廠商提出擔保之機會。

(二) 有關政府工程採購決標情形部分

- 1、為避免機關辦理招標發生流廢標情形，延後預算支出時程，工程會自 97 年 5 月起已採一連串之改進措施；並就一般性、防洪排水及捷運工程分成三組，針對一再流標者，選定個案邀請相關機關、專家學者進行檢討；並適時就流廢標工程採購案件，通知機關提出檢討報告，以督導機關加速辦理工程採購。
- 2、經分析相關流廢標原因，主要係部分工項單價編列偏低、原編列預算不足、契約未訂定合理物價指數調整規定、未訂定合理之招標條件、技術門檻較高以及其他因素等。針對前述原因，工程會業研提具體措施，包括 97 年 7 月 25 日函頒「因應物價上漲提升工程採購招標決標效率措施一覽表」及 98 年 3 月 13 日訂頒「振興經濟擴大公共建設—提升公共工程執行效率方案」，並函送各機關參採。

(三) 有關落實最有利標制度部分

- 1、為利各機關正確辦理最有利標，工程會業針對最有利標所涉及之作業規定，彙整於「最有利標作業手冊」及「最有利標錯誤行為態樣」，供各機關實務作業參考，該手冊已針對上開規定舉例說明其辦理方式及應注意事項。為協助機關人員妥為研擬招標文件，已於工程會全球資訊網建置「招標文件案例」專區，提供各機關不同類型採購案例之招標文件（包括最低標、最高標或最有利標案例、統包案例及工程、財物、勞務採購等案例），各案例所訂定之評選項目、評審標準及評定方式，以利機關採購人員辦理最有利標參考。
- 2、另為免限縮機關採用最有利標之決定，工程會於 97 年 7 月 14 日停止適用「工程採購決標方式一覽表」，以

避免該一覽表所定各種決標方式之參考適用情形，限縮機關依採購法第 6 條第 2 項所為之採購決定，造成機關實務執行之困擾，工程採購個案是否適宜採最有利標決標，回歸採購法之規定。

- 3、為落實最有利標作業機制，工程會於 98 年 7 月 24 日邀集審計部、法務部政風司、檢察司、調查局、各地方法院檢察署、各縣(市)政府主計處、各縣(市)調查站等相關機關，召開「政府採購問題座談會」，並研訂「政府採購決標方式，回歸政府採購法之規定」說明資料，於 98 年 9 月 9 日函送行政院、審計部、行政院各部會行處局署、各縣市政府、臺北市政府、高雄市政府。
- 4、為進一步落實最有利標制度，工程會預計於 99 年 1 月至 2 月間赴各縣市政府辦理 25 場「提升公共建設品質及效率具體作法」座談會，會中將針對「依法善用最有利標及限制性招標辦理採購之作法」議題進行宣導，對於輔導或教育基層採購人員如何適法善用最有利標辦理工程採購應有助益。

二、最有利標法令規定、作業流程及執行現況

為因應最有利標機制之實施，工程會訂頒「最有利標評選辦法」、「採購評選委員會組織準則」、「採購評選委員會審議規則」等相關子法，以及「採購評選委員會委員須知」、「最有利標作業手冊」等。此外，針對行政院蘇前院長於 95 年 3 月 22 日行政院第 2983 次會議，於工程會提出「最有利標決標機制之檢討改進措施報告」後提示：希望各部會務必正視「最有利標」產生之問題，就主管部分加強檢視是否有疏漏或遭質疑之處，並指示應以「最低標為原則、最有利標為例外」相輔相成，俾利各標案能公平合理進行。工程會賡續強化最有利標制度及委員遴選制度之改進，分別訂定及修訂「機關異質採購最有利標作業須知」、「異質工程採

購認定原則」、「專家學者建議名單資料庫審議小組設置要點」等作業規定。茲就法令定義、作業流程及執行現況，擇要臚述如下：

(一) 法令定義

1、適用最有利標決標

(1) 最有利標決標依採購法第 52 條規定，屬機關辦理採購決標原則之一，其適用前提應符合採購法第 52 條第 2 項及同法施行細則第 66 條，即須以異質之工程、財物或勞務採購，而不宜以採購法第 52 條第 1 項第 1 款或第 2 款辦理者為限，所稱「異質」之工程、財物或勞務採購，指由不同廠商所供應之工程、財物或勞務，於技術、品質、功能、效益、特性或商業條款等有差異者為限。質言之，其法令依據主要係採購法第 52 條第 1 項第 3 款及同法第 56 條第 3 項，工程會以「適用最有利標決標」稱之。

(2) 以公開招標或選擇性招標辦理之異質性工程、財物或勞務採購，不論採購金額大小，不宜以最低標方式辦理決標者，均得依採購法第 52 條第 1 項第 3 款規定以最有利標決標。如以最有利標決標者，須於招標前逐案報請上級機關核准，並依採購法第 94 條、採購評選委員會組織準則及採購評選委員會審議規則規定，於招標前成立評選委員會，訂定或審定評審標準；機關評定最有利標後即決標，另可預先於招標文件標示得更改之項目，以便採行協商措施。

2、準用最有利標

(1) 依據採購法第 22 條第 1 項第 9 款或第 10 款等，限制性招標基於各該相關子法規定採購評選委員會評選優勝廠商，其評選作業部分，係準用採購法有關最有利標之評選規定，爰以「準用最有利標」稱之。

(2) 依採購法第 22 條第 1 項第 9、10、11、13、14 款及

第 39 條、前揭各款廠商評選及計費辦法、作業辦法等子法，以限制性招標辦理，準用最有利標評選辦法及相關評選規定，無採購金額大小之區分；雖無須於招標前報上級機關核准，惟須於招標前成立評選委員會訂定或審定評審標準，並適用採購法第 94 條、採購評選委員會組織準則及採購評選委員會審議規則；且須刊登政府採購公報。經評選出優勝廠商後，尚須進行議價程序方可辦理決標。

3、取最有利標精神擇最符合需要者

(1) 未達公告金額之採購，依「中央機關未達公告金額採購招標辦法」第 2 條第 1 項第 3 款，公開取得書面報價或企劃書，採用最有利標之精神，擇最符合需要者議價，或擇 3 家以上最符合需要者依序議價或比價，謂之「取最有利標精神擇最符合需要者」。

(2) 未達公告金額之採購，依採購法第 49 條、中央機關未達公告金額採購招標辦法第 2 條第 1 項第 3 款規定，取最有利標之精神，公開取得書面報價或企劃書，擇符合需要者議價，無需報上級機關核准。須上網公告或刊登政府採購公報，至於何家廠商之報價或企劃書最符合需要，由機關自行認定，無需成立評選委員會，由機關人員自行組成評審小組辦理。

(二) 作業流程

按工程會編撰「最有利標作業手冊」，「最有利標」之適用情形及作業程序著有規範；此外「機關異質採購最有利標作業須知」、「異質工程採購認定原則」、「異質最有利標作業流程圖」等，並已公布於該會網站。茲就相關重要函釋補充如下：

- 1、為防杜採購評選委員發生違失之情事，工程會於 95 年 8 月 14 日工程企字第 09500306690 號函修正「機關異質採購最有利標作業須知」第 6 點規定：「機關對於本委

員會違反本法之決議，不得接受；發現評選作業有足以影響採購公正之違法或不當行為者，應依本法第 48 條第 1 項第 2 款規定不予開標決標。其涉及違法失職行為者，應依相關規定懲處」。

- 2、機關辦理採購，如有需依採購法第 94 條規定成立評選委員會者，自 95 年 10 月 2 日「最有利標標案管理系統」正式啟用後，如未利用該系統完成招標前置作業（包括遴選委員作業及最有利標前置作業）者，將無法辦理招標公告之傳輸作業²。（工程會 95 年 9 月 26 日工程企字第 09500371950 號函）
- 3、機關依「機關異質採購最低標作業須知」辦理採購，所訂定審查標準及成立審查委員會、工作小組，係為採評分方式審查廠商之投標文件內容，因涉及投標廠商合格與否之審認，為求公正客觀，有予以嚴謹規範之必要，爰應比照最有利標評選辦法及採購評選委員會之相關規定。（工程會 96 年 2 月 7 日工程企字第 09600061480 號函）

（三）統計分析

- 1、中央機關近年來最有利標決標案件執行情形統計：經統計中央機關暨所屬（以臺北市政府、高雄市政府、交通部、經濟部、財政部、內政部及衛生署為例），91 年至 98 年採購總件數為 492,732 件，採最有利標決標（包括準用最有利標及未達公告金額採購參考最有利標精神決標原則）之件數共計 58,748 件，占總決標件數 11.92%。表 1 為各機關最有利標決標案件與採購總件數統計。

2 依工程會 97 年 8 月 22 日工程企字第 09700349310 號函示，原工程會 95 年 9 月 26 日工程企字第 09500371950 號函說明二，關於應利用該會建置之「最有利標標案管理系統」篩選建議名單遴選專家學者之釋例，停止適用。

- 2、最有利標決標案件占採購總件數比例之年度增長情形：
最有利標決標案件占全部採購案件之比例，從 91 年 3.79%、92 年 5.45%、93 年 6.61% 至 94 年 6.8%，95 年亦達 5.87%，大體呈逐年攀升趨勢，惟 95 年略為下降。另依工程會政府採購資訊公告系統決標資料庫統計結果，分析 95 與 96 年度之 1 月至 8 月間採最有利標決標之案件，其中 95 年度採最有利標決標之工程採購決標金額總計為 410.13 億元（占所有工程採購 18.0%）；96 年度採最有利標決標之工程採購決標金額總計為 281.98 億元（占所有工程採購 11.28%），減少 128.15 億元，顯示各機關採用最有利標決標方式辦理採購之案件數，有下降情形，此應係與 95 年 3 月 22 日行政院第 2983 次會議決議指示「採購案件以最低標為原則、最有利標為例外」及工程會陸續採行相關改善措施有關。
- 3、97 年工程採購採最有利標決標件數 851 件，決標金額為 149.73 億元；98 年 1 月至 12 月 29 日工程採購採最有利標決標件數增為 1,104 件，決標金額增為 199.85 億元，已有明顯增加。

表 1 中央機關暨所屬 91 年至 98 年最有利標決標案件執行情形統計

機關別		臺北市 政府	高雄市 政府	交通部	經濟部	財政部	內政部	衛生署	總計
91	採購 總件數	9,446	4,381	15,308	32,063	4,411	2,289	2,576	70,474
	最有利標 件數	1,161	486	566	1477	127	319	353	4489
92	採購 總件數	9,079	4,133	13,626	28,195	3,678	2,452	2,832	63,995
	最有利標 件數	1,780	768	809	2,162	249	502	503	6,773
93	採購 總件數	8,871	3,918	13,477	26,697	3,970	2,435	3,326	62,694
	最有利標 件數	2,195	995	906	1,591	274	630	1,058	7,649
94	採購 總件數	8,934	4,574	11,277	25,350	4,225	2,585	3,575	60,520
	最有利標 件數	2,429	1,257	945	1,602	321	689	1,246	8,489
95	採購 總件數	9,885	4,786	8,732	24,245	4,424	2,759	3,428	58,259
	最有利標 件數	2,703	1,224	1,101	1,325	235	744	1,093	8,425
96	採購 總件數	9,256	4,685	8,699	23,620	4,441	2,475	2,930	56,106
	最有利標 件數	2,346	1,214	914	1,132	219	549	600	6,974
97	採購 總件數	10,570	4,851	8,916	25,720	4,515	2,504	2,996	60,072
	最有利標 件數	2,613	1,283	1,186	1,168	222	646	587	7,705
98	採購 總件數	11,344	4,980	9,193	24,661	4,453	2,796	3,185	60,612
	最有利標 件數	2,835	1,371	1,058	1,330	182	847	621	8,244
採購 總件數合計		77,385	36,308	89,228	210,551	34,117	20,295	24,848	492,732
最有利標決標合 計		18,062	8,598	7,485	11,787	1,829	4,926	6,061	58,748
最有利標所占比 例(%)		23.34	23.68	8.39	5.60	5.36	24.27	24.39	11.92

- 4、最有利標決標案件依適用最有利標案件、準用最有利標案件及取最有利標精神案件之分類統計：各機關最有利標決標案件中，以採「準用最有利標案件」比例為最高，約近 67%，「適用最有利標決標案件」及「參考最有利標精神案件」分別為 17%與 16%，顯示各機關以最有利標決標，概以採取「準用最有利標」採購件數為最多。
- 5、各機關最有利標決標案件依勞務、工程及財物採購類型區分：其中「勞務」案件最多，占 85.41%，「財物」案件占 11.66%，「工程」案件占 2.93%。工程案件雖採最有利標決標之比例最低，惟其採購預算動輒數千萬或上億元，如以決標金額所占比例觀之，則遠較財物及勞務案件為高。
- 6、另統計 94 年至 97 年各機關採行最有利標（含準用及未達公告金額參考最有利標作法之模式）之決標件數及決標金額如表 2。自 94 年度起，總決標金額已呈現逐年遞減之趨勢（總決標件數亦有下降），95 年較 94 年減少 41.34%，最為明顯，顯示各機關對於最有利標之採行，有趨於嚴謹之趨勢。

表 2 94 年至 97 年最有利標決標件數及金額一覽表

年度	最有利標 決標件數	最有利標 決標金額（億元）
94	32,111	2,379.78
95	30,354	1,396.04
96	27,292	1,154.37
97	30,935	1,079.43

- 7、以各機關辦理委託技術服務案件為例，經自工程會建置之政府採購資訊公告系統統計結果，標的分類屬「建築及各類工程規劃設計監造服務」之技術服務案件，

採最有利標決標方式（含準用及未達公告金額參考最有利標作法之模式）之案件及決標金額比率如表 3。採最有利標案件之決標金額比率，自 95 年較 94 年減少 7.48% 後，已呈現逐年遞增之趨勢，98 年採最有利標案件之決標金額比率已達 89.63%。

表 3 建築及各類工程技術服務採最有利標決標統計表

年度	總決標案件		採最有利標案件			
	件數	決標金額 (億元)	件數	比率	決標金額 (億元)	比率
94	4,964	90.32	3,007	60.58%	76.11	84.26%
95	4,582	85.25	2,704	59.01%	65.46	76.78%
96	4,840	114.50	2,887	59.65%	90.43	78.98%
97	6,684	124.95	3,843	57.50%	104.12	83.33%
98	6,713	171.55	4,386	65.34%	153.76	89.63%

8、再以各機關依採購法第 22 條第 1 項第 14 款辦理藝文採購為例，機關得採不經公告方式逕邀請具專業素養之藝文人士或團體，或經公告審查程序審查優勝廠商。經統計結果如表 4，藝文採購不經公告方式辦理者占多數，採最有利標決標者，已占相當大比率，96 年及 98 年之金額比率均接近 50%。

表 4 藝文採購採最低標及最有利標比率統計表

年度	總決標案件		最低標決標		最有利標決標	
	件數	決標金額 (億元)	件數 比率 (%)	決標金額 比率 (%)	件數 比率 (%)	決標金額 比率 (%)
94	366	5.33	7.92	15.90	18.85	39.98
95	292	4.41	12.33	23.69	25.34	35.74
96	372	4.61	12.63	37.23	21.77	48.02
97	506	9.47	9.29	18.45	15.42	29.80
98	351	5.12	7.69	34.32	19.37	43.73

三、主辦機關辦理採購時所遭遇問題

- (一) 工程會曾於 98 年 6 月 30 日召開「依政府採購法辦理文化創意採購之執行問題及解決方案」座談會，與會機關反映：依採購法第 22 條第 1 項第 14 款採限制性招標辦理文化創意採購，往往結案後，即遭審計機關查核，且審計機關查核後常有不同意見，深感困擾；檢調、審監單位防弊心態，致機關人員選擇相對安全的招標方式，以避免被調查、稽核，使機關文化創意採購作業潛在被壓抑而慢慢僵化。
- (二) 工程會 98 年 7 月 15 日辦理「東部公共建設座談會」—花蓮場次，花蓮縣鳳林鎮公所人員表示：地方機關較不願採統包方式辦理採購，因認為統包方式風險大且易產生弊端。同日亦於台東縣政府辦理「98 年度台東縣政府公共建設執行座談會」，該府人員表示：該府採行最有利標或統包方式辦理時，常被檢舉，並遭檢調單位約談，工程會雖以 98 年 7 月 9 日工程管字第 09800303520 號函請各機關對技術服務之勞務採購，建議採用最有利標評選方式決標，該府亦已轉文所屬（轄）機關，機關承辦人員仍不太敢用，建議工程會與法務部溝通，能否請檢調單位考量有具體事證再約談，以提高機關對技術服務案件採用最有利標之意願。
- (三) 工程會於 98 年 7 月 24 日召開「政府採購問題座談會」，各與會機關代表所提意見摘要如下：
 - 1、檢調單位表示，關於偵辦政府採購案件之來源，大多來自業者或公務機關內部之檢舉，機關辦理採購有無弊端，並非採最低標或最有利標不同決標方式的問題，主要問題在於相關人員操守問題，檢調單位不會因機關採行何種決標方式而發動偵辦，機關反映最有利標遭檢調單位找麻煩乙節，恐有誤會。
 - 2、主計單位表示，對於採購個案決標方式之決定，係尊

重採購單位之專業判斷，惟卻因會辦過程中提醒採購單位應注意之事項，常遭採購單位誤以為主計單位對於採最有利標有所質疑，造成誤解。基層人員有此誤解多係因不熟悉法令所致，提升基層採購人員之專業知識，即可解決此問題。

3、審計部表示，採購法施行以來，發生採購重大弊端案件（扣除小型工程），主要集中在統包及最有利標案件，審計機關鑑於最有利標問題層出不窮，多次辦理全國性調查，尤其是 93 年調查工程以最有利標決標情形及 94 年調查以統包辦理採購案件執行情形，均發現機關以最有利標或統包採購案件諸多缺失，經向工程會提出法令、制度與執行等方面之建議意見，獲得工程會研修法令、制定規範、加強稽核與宣導等具體措施因應，並建議加強主會計監辦作業，與後續檢調等司法機關調查偵辦舞弊疑案，經過多方努力，始漸漸將最有利標執行導入正軌。該部並提出下列意見：

- (1) 各監督單位輔導各機關適法辦理最有利標，預防濫用及減少弊端之努力不容否認。政府採購重大弊端，主要集中在最有利標案件，從政府整體內部控制角度，最有利標案件屬於高風險所在，由於採購過程中有主會計及審計機關輔導預防、檢調機關事後偵查等，對於最有利標濫用及舞弊之預防，已發揮相當功能，各該機關之努力亦不容否認，惟仍應賡續督促機關採最有利標者必須符合法令要件，依法定程序辦理，以善盡監督與查察職責。
- (2) 考量訂定適用最有利標決標之合理標準。依採購法第 52 條第 2 項規定，最有利標以異質採購而不宜以最低標方式辦理者為限。行政院劉前院長既已指示工程會與法務部協調合理標準，建議允宜衡酌工程技術、功能、品質等足以明確劃分，及合理金額級距範

圍等因素，通盤檢討採最有利標決標之法令規定，對於異質工程與不宜以最低標決標方式辦理之定義與要件，賦予更嚴謹明確之界定，回歸採購法第 52 條立法意旨，以利各機關作業遵循。

- (3) 規劃研議各類評選參據或準則。最有利標評選辦法及最有利標作業手冊雖訂有機關辦理最有利標決標案件，採行之多種評定方式、評選項目及評審標準等原則性規定及作業方式，惟法務部調查結果，發現機關於採用最有利標決標時，並未考量不同採購類型、特性與異質性所在，審慎選擇適當之評定方式、評選項目或評審標準，以辨別投標廠商優劣，缺乏客觀標準與權衡指標，往往由評選委員自由心證，深受人為主觀因素所影響，亦為廠商質疑評選不公之癥結所在。允宜依據最有利標之精神，及工程專業機構辦理最有利標之實務經驗與意見，完整規劃訂定各類評選參據或準則，區分不同採購類型與特性相對適用之最有利標評定方式、評選項目、評審標準，研修增訂相關法令或規範，俾期建立公開公平之最有利標採購環境，提昇評選結果之可靠性與精確性。
- (4) 釐訂合理之價格評審標準。最有利標之精神，係讓機關依據招標文件所訂評審標準，擇定最佳決標對象，將預算用得最有價值。惟經統計採最有利標決標之工程採購較最低標案件（尤其是統包案件），在品質上施工查核小組平均成績、施工進度、逾期完工或延長工期情形均未見較最低標案件為佳；至於價格部分，經統計工程採購有超過半數案件，採固定價格或價格不納入評選，即使將價格納入評選者，因缺乏評分標準，忽略廠商報價之高低，致通常廠商報價均與預算相同或甚為接近，甚至產生價差頗大之二種價格，獲得同分（同序位）或僅些微差異等價格評選亂

象（例如南科減振案價差 60 多億、海軍光華六號造艇計畫價差 20 多億），而為各界所詬病，亦將使採購人員產生「寒蟬效應」。為建立適切之價格評審標準及明確區隔其評選內容，允宜考量價格高低之可量化競爭因素，權衡異質性高低，研議價格權重或配分原則，釐訂合理價格計分基準，明確價格評選方式，以充分發揮政府預算效能，促進價格評選之公正運作及採購公平競爭機制。

四、最有利標招標、評選作業及履約階段可能發生之弊端

最有利標之後設基礎乃係欲衡量採購標之功能效益與價格對比之適當性及平衡性，「物佳價宜」為採購評選之指標，期使機關於既定預算範圍內，採購品質最佳之標的，發揮預算合理支用之價值性；亦可鼓勵廠商提供優良企劃專業，從事非價格競爭，以提昇市場良性競爭力，並藉由廠商之專業規劃與服務，使整體採購更臻完善。理論上以最有利標決標於採購效益期待性及品質管理上應較有保障，然於實務推行上猶存諸多疏漏與缺失，茲以招標、評選作業及履約階段可能發生之弊端臚列如后：

（一）最有利標採購案件之合理性、正當性評估

1、招標前未進行適用之認定

依據採購法第 56 條第 3 項規定「機關採最有利標決標者，應先報上級機關核准。」及「採購法施行細則」第 23 條之 1 第 1 項規定略以：招標機關辦理適用、準用最有利標方式決標案件，應敘明理由，事先簽報機關首長或其授權人員核准；又「最有利標評選辦法」第 2 條第 1 款規定：「機關辦理採購，採最有利標決標，應於招標前確認其標的屬異質性之工程、財物與勞務…」，其異質性之認定僅於同條第 2 款予以定義，屬抽象名詞較無具體客觀標準，致各採購機關均自行解讀，故在認定上可能有失偏頗。此外，依採購法規

定，機關採最有利標決標者，應先報經上級機關核准，然實務稽核中發現，上級機關大多不予明確答覆，通常僅要求招標單位自行依規定辦理，而在一般機關首長或採購承辦單位均從寬判讀下，任何稍具複雜性之採購案件皆有其異質處，遂造成採用最有利標決標之案件近年來越來越多之趨勢。

2、準備作業欠周延

規劃以最有利標作業方式辦理之採購案件，對於評選項日子項、配分、權重、評定方式、報價內容、組成費用或費率內容、協商措施等應載明於招標文件必要之事項。部分機關未確實遵照該規定辦理，致衍生後續評選與決標階段行政作業錯漏與窒礙難行，然於修改作業程序或概括承受原有之錯誤後，依然決標於廠商，造成重大違失與異常情事，異議案件均由此滋生。

3、未妥為訂定合理採購預算

採統包方式辦理最有利標決標，且以固定價格給付之採購案件，未於事前就採購項目，辦理估算或查詢市場行情及政府機關決標資料，即逕以標的案件預算金額為給付價格，另對於投標廠商應詳列採購經費之組合內容，以供作審核評比標準，惟囿於上述給付價格之決定欠缺準據，以致統包案標比（按：「標比」係指決標價相對於底價或預算價的比值）偏高或採購單價偏高，形成採購預算不合理支出與公帑之浪費。

(二) 評選委員會之組成

1、評選委員遴選不當

「採購評選委員會組織準則」第4條之1規定：「機關辦理不同之採購案，應避免遴聘相同之專家、學者擔任委員。但無其他更適合者，不在此限」，然實務上發現採購機關只要是外聘委員人選屬工程會公布之

名單範圍，即使相同性質之採購案都遴聘同一批委員，亦無違法之處，因而各機關常引用該但書規定，遴選關係良好且願意配合之相同專家學者擔任委員，參與時日一久，易衍生受人情之請託而作出違背專業判斷之弊端情事。

2、評選委員名單未保密

依據「採購評選委員會組織準則」第 6 條第 1 項前段規定：「本委員會委員名單，於開始評選前應予保密…」，故相關簽陳、書函、傳遞程序、開會通知等，自應依文書保密規定處理，否則廠商極易利用外洩之委員名單進行請託關說行為，造成外聘委員與廠商間有利益輸送不法情事。

3、評選委員來源區域化

採購評選委員雖可由工程會公布之名單（專家、學者）從中遴聘，相關委員可能因採購機關（散布於北、中、南、東部）路途遙遠，無意願加入評選小組，久之形成專家、學者區域化問題，連帶產生投標廠商可能洞悉機關外聘委員名單，又因工程會公佈之評選委員係以專業背景為考量，採購機關無法瞭解擬遴聘委員之品德操守，極易造成不公平採購情事發生。

(三) 評選作業程序

1、運用等標期下限規定，圖利特定廠商

依「招標期限標準」第 2 條規定，機關辦理採購，均應明訂等標期限，惟該條文後段又明示「應視案件性質與廠商準備及遞送投標文件所需時間合理訂定之」，又該標準內第 9 條另規定辦理公開閱覽、電子領投標者可縮短等標期，造成可自行選擇等標期下限，故對於未掌握機關採購資訊之廠商，可能礙於最有利標評選需準備資料繁瑣及製作企劃書之時間較長，因備標不及而放棄或準備不足而排名在後，形成假性競

爭。

2、未訂定合理之評選項目、子項及評審標準

「最有利標評選辦法」第6條雖規定，機關應就與採購目的、與決定最有利標之目的及與分辨廠商差異有關等，以符合明確、合理及可行之方式，擇定評選項目及子項，且同條第二項要求機關訂定評選項目、子項及其評審標準，不得以有利或不利於特定廠商為目的。但稽核實務上發現，有部分機關之標案參考特定廠商提供之投標文件，或參酌廠商私下供給或轉載其他機關曾辦理之類似採購案相關資料，致使採購案評選項目（含子項）及評審標準，已隱藏有利於特定廠商之事實，另其他如「評選委員會議紀錄記載未盡詳實」、「未依評選表上之評選項目、配分內容、序位等逐項評分，僅填寫廠商評選總分或總序位」、「同分、同商數、同序位之決標方式未依規定辦理」等，皆極易發生不法情事。

3、議價、減價過程不符規定，影響底價訂定之公正性

依採購法及相關規定，廠商之投標價格應予密封，並於底價訂定前提出，部分機關訂定底價時機錯誤，故亦予外界懷疑底價外洩情事。依工程會釋示（工程會95年7月10日工程企字第09500254920號函），廠商如須依招標文件提出報價者，應於投標文件內載明，尚非於議價現場再將投標單交廠商填寫投標價。採購法第33條所稱「廠商之投標文件，應以書面密封」，尚非指廠商之投標價應單獨密封；除有採購法施行細則第44條第5項之情形外，無須將其分別密封。依採購法施行細則第54條規定，限制性招標之議價，訂定底價前應先參考廠商之報價或估價單。依「中央機關未達公告金額採購招標辦法」第2條第1項第3款規定，擇符合需要者辦理議價，亦適用之。

4、無評審結果時限規定，導致橫生枝節

最有利標投標截止投標日、資格審查及評選（審）間如間隔太久，容易發生程序外接觸。因該等案件之評選（審）過程，相關法令並無時限規定，雖部分評選（審）案截標後數日即選優決標辦理評選作業，但仍有少數標案延宕數月遲遲無法決標，其中或為邀集評選委員不易（如每年 7、8 月暑假期間），亦有私下與投標廠商、評選委員接觸談條件者，除造成承辦單位行政負荷外，更易肇生外界質疑。

5、疏於評選作業管制，造成文件資料外洩

部分較複雜之最有利標案件評選作業，無法於短時間內完成審標或評選，參與評選委員可能將投標或評選文件攜出機關場所，除有洩密之虞外，亦影響評選之公正性。

（四）承作廠商之履約能力

1、實際執行結果與企劃書大相逕庭

部分廠商為達得標之目的，委請專業企劃人員製作內容周詳之服務建議書或企劃書，或超過機關預算提出執行圖樣或內容，以獲評選委員青睞取得承攬後，因機關本身不瞭解自身需求與專業能力等問題，造成得標廠商挾專業以圖謀自利上下其手之機會，往往於得標後無法依約執行，以各種理由申請變更服務建議書內容（含施工計畫、品管計畫、材料或設備等），但經常因機關爭取經費不易，只能迫於現實減項執行或縮小施作範圍，可能導致降低採購案件應有品質與效能。另於召開採購評選委員會時，評選委員會所建議之事項，經廠商同意施作，卻未納入服務建議書或合約內，致日後履約結果與機關需求產生爭議。

2、工程進度掌握不易

以統包案最有利標決標後，優點在於節省設計及

施工時程與界面整合，且工程之進行通常會委由技術服務專業機構辦理專案管理及監造相關服務，但另一方面採購機關不易掌控工程進度，如需變更設計就很容易產生爭議，另廠商考量成本風險，如施工管理及監造不當，施工品質則難以獲得確保。

(五) 履約爭議處理

1、欠缺具體契約規範，難究廠商履約責任

最有利標決標案件，常因需求機關未能於招標階段明確訂定周詳契約及具體驗收標準，復以對履約標的熟悉程度不如業者，故而對於廠商履約結果，究竟有無採購給付價格之價值，難以評斷。如機關發現履約結果與預期規劃之品質有出入或有疑義而有意追究時，但礙於契約文件未具體規範，致廠商有莫大之解釋空間，而機關迫於實際需要，多半會以扣款方式辦理驗收，或在決標後對標的一再變更，此除讓外界對於最有利標決標案件產生質疑外，不法弊端情事亦隨之而生。

2、設計使用特殊施工材料，滋生爭議，造成工程延宕

以最有利標評選專業設計監造廠商方式辦理之案件，部分專業廠商常設計使用特殊施工材料，加上履約階段未善盡監造責任，造成廠商間爭議而波及招標機關，致生工程爭議或工程延宕；另統包工程案件，工程得標廠商與專業設計廠商，因進入施工階段後角色對立而產生糾紛，使工程淪為承包商自行辦理而乏人監造，嚴重影響整體工作進度。

3、未訂定違約罰則，損害機關權益

委託設計監造之案件，常發生設計圖說與施工現場不符之情況，致屢生變更設計或根本無法施作窘況，惟業務承辦單位於訂立契約時，漏未訂定罰則或礙於人情壓力，未能課以規劃設計公司疏失責任，反而向

施工廠商要求免費施作、修補，抑或僅能被動於發生損害時向設計監造廠商求償。

(六) 其他可能衍生弊端情事

1、不當限制競爭，圖利特定廠商

在招標文件與規範中，規定投標廠商應提供原廠證明或出廠年份日期證明，以及所在國家工廠登記證明文件，以限制區域、目的與效果等與採購品質無關之項目，對廠商無正當理由差別待遇，以達綁標或圖利特定廠商之目的。

2、假原住民身分，侵害弱勢權益

有關原住民地區之採購，依「原住民族工作權保障法」第 11 條規定：「各級政府機關、公立學校及公營事業機構，辦理原住民地區未達政府公告金額之採購，應由原住民個人、機構、法人或團體承包…」立意甚佳，惟管理不易又實際上目前承包原住民地區大部分廠商，均以變更公司登記方式繼續承包工程或採購，嚴重侵害原住民權益。

3、免報上級核准案件，易滋生貪瀆弊端

機關未達公告金額（新台幣壹百萬元）之採購案，採最有利標精神（公開徵求報價或企劃書擇最符合需要）辦理者，其程序、標準、評選小組組成及分工等，常無內規規範，悉由機關依權責自行核定，無須報上級機關核准，且免成立採購評選委員會，機關首長指定之內聘評選人員能否公正客觀執行職務，容有疑義，極易形成圖利或勾結廠商之情形。

五、最有利標可能發生弊端之原因檢討及因應防範建議

綜合前述弊端統計分析及政風機構參與監辦、稽核所見缺失等，法務部分就法規、制度、執行等面向，檢討可能發生弊失之原因及因應防範建議，臚述如后：

(一) 原因檢討

1、法規面

(1)「最有利標」相關法規更修頻仍，致易滋生錯誤

「最有利標評選辦法」、「採購評選委員會審議規則」及「採購評選委員會組織準則」等相關作業規定近年來迭有修正，此為工程會為因應推動採購業務需要，據以適時增修相關法令及作業規定，本屬適當，惟仍顯示相關法令規定似未盡完備，致法令變動頻仍，易造成機關人員疏於注意而有適用非現時有效法規，發生採購錯誤行為之情形。

(2)協助評選人員迴避規定，似未盡周全

按「採購評選委員會組織準則」第 8 條第 3 項規定「第 1 項及第 2 項協助評選人員之迴避，準用採購評選委員會審議規則第 14 條規定」，惟協助評選人員（外聘之專業人士、學者、專家）有無準用前揭審議規則第 14 條之 1 規定，應另行解釋為宜。

(3)最有利標「異質性」認定標準不一

按採購法第 52 條第 2 項規定，略以：「機關採最有利標決標者，以『異質』之工程、財物或勞務採購而不宜以最低標決標辦理者為限」。所謂「異質性」依採購法施行細則第 66 條規定，係指不同廠商所供應之工程、財物或勞務，於技術、品質、功能、效益、特性或商業條款等，有差異者而言。揆其內容較為抽象而無具體客觀標準，致各採購機關均自行解讀，於實務認定上莫衷一是，因任何工程、財物、勞務之採購，皆可能存在技術、品質、功能、效益或商業條款之差異性，造成機關採行最有利標決標方式於招標決定上之落差，此種因「異質」之不確定法律概念，間接賦予行政機關適用最有利標決標時，有相當之判斷餘地，如機關恣意妄為，則所謂「異質性」之標準，難免有無限上綱而流於偏

頗之虞，實難以防範最有利標之濫用。

(4) 排除採用最有利標決標案件之範圍未臻明確

現行採購招標作業，遵奉行政院指示以「最低標為原則，最有利標為例外」原則，工程會為確保各機關依公平、公正原則執行最有利標之評選規定，並建立以最低標辦理異質之工程、財物及勞務採購，分別訂有機關異質採購最有利標作業須知及機關異質採購最低標作業須知，並就工程類之異質採購案件究應採最低標或最有利標，訂定參考適用之情形（工程採購決標方式一覽表）供各機關參酌，俾釐清工程採購之決標方式及異質認定原則，惟對勞務及財物採購案件則尚未訂定類似之參考案型供實務執行遵循，在目前限縮最有利標適用範圍之政策下，採購單位如何擇定適合之決標方式將益形困難。

2、制度面

(1) 評選委員遴選機制尚欠周延

<1> 評選委員來源區域化

採購評選委員雖可由工程會公布之名單（專家、學者）從中遴聘，惟部分委員可能因採購機關（散布於北、中、南、東部）路途遙遠，無意願加入評選小組，久之則形成專家、學者區域化問題，連帶產生投標廠商可能洞悉機關外聘委員名單；另因工程會公布之評選委員係以專業背景為考量，採購機關無法瞭解擬遴聘委員之品德操守，極易造成評選不公之情事。

<2> 外聘委員遴選不當

「採購評選委員會組織準則」第 4 條之 1 規定：「機關辦理不同之採購案，應避免遴選相同之專家、學者擔任委員。但無其他更適合者，不在此限」。然實務上發現機關有浮濫援引但書規定，而刻意規

避遴選限制之情形，於辦理採購案件時，均遴選關係良好且配合度高之同一批專家學者擔任委員之情形，雖無違法之處，惟相同評選委員參與時日一久，極易衍生受人情請託而作出違背專業判斷之弊端情事。又工程會為更切合業務需要，於專家學者建議名單資料庫陸續增訂「專家學者專長類科別一覽表」之類科，同時規定機關應先行利用「最有利標標案管理系統」篩選建議名單遴聘專家學者；然機關有否依據與標案所具之相關專門知識辦理，依前開管理系統尚無法列為異常加以稽核，如評選委員未具備採購案件相關專門知識，則有影響評選公正性與採購品質之虞。

<3> 機關派兼評選委員未考量專門知識，便宜行事

依「採購評選委員會組織準則」第4條第1項規定，評選委員係由機關就具有與採購案相關專門知識之人員派兼或聘兼之。惟部分機關輒將內部人員列為內聘派兼委員，然並未敘明該等人員與採購案所具之相關專門知識，便宜行事，逕冠以「職稱」作為遴選依據，或屬機關內部人員，不就個案考量有否具備專門知識，輪流互為單位間不同採購之評選委員，顯與前開組織準則所揭示之條文意旨未符。

<4> 評選委員遴選易受人為操縱

採購法第94條規定：「機關辦理評選，應成立五人至十七人評選委員會，專家學者人數不得少於三分之一」，其成員人選範圍及簽報組成程序於「採購評選委員會組織準則」第4條各項咸有明確規範，惟法令上僅規定委員人數上、下限及委員需具有與採購案相關專業知識及外聘專家學者人數之比例，因此機關首長聘派時，於形式上符合規定，即屬合法；部分有意主導標案結果之首長，在遴聘委員過

程中，授意承辦單位簽聘特定人員或其熟識人員為評選委員，致使所辦理採購案受到不正常因素干擾，或以外聘專家學者遴選不易為由，另聘任工程會建議名單以外之人員為外聘委員，影響採購之超然獨立及客觀性，上述情形均易造成人為因素凌駕專業，不當操縱評選結果。

<5> 評選委員工作事項與報酬支給，未盡公允

依現行作業規定，不論評選案件之案情複雜度，參與評選案之外聘評選委員均係依據行政院頒「各機關學校出席費及稿費支給要點」支領出席費 2,000 元，其中出席費係因會議之出席所得支給之酬勞，審查費（屬稿費之一）係因提供書面審查意見所得支給之酬勞，二者性質有所不同，是以就會議之出席而言，不得重複支給出席費與審查費。此對經費動輒達數千萬元甚至數億元之採購而言，評選時廠商所提之企劃書等資料數量往往相當龐雜，委員需投注大量精力時間詳閱廠商投標文件外，甚者尚須赴投標廠商處勘查（按開會當天依評選所需實地至投標廠商之廠房勘查所作審查，僅係作為出席會議時發表意見之參考，屬會前準備工作，其與書面審查仍有所不同，依「主計月刊—主計長信箱」答覆，自不得支給審查費可證），其支領報酬顯難反映實際工作量，致使部分學者專家，雖列名於工程會資料庫建議名單中，卻對擔任評選委員興趣缺缺，抑或受聘後出席評選會意願低落，影響採購品質。

<6> 評選委員人數逕以下限組成，未盡周延

屬巨額或查核金額以上採購，或採購性質涉及不同專業領域，部分機關為利評選會議之召開，不考量委員會之適當人數之合理性及必要性，常以委員人數下限 5 人組成之，且外聘委員符合最低人數 2

人之情形；或其外聘委員專長領域未按採購性質所占比例予以遴聘，作業方式均有失嚴謹。

(2) 評選委員會之答詢承諾事項疑涉協商措施之虞

部分機關或囿於不諳「協商措施」之執行方式，或受限於採購標的之執行期限，爰未於原招標文件已標示得更改項目之內容採行「協商措施」，然於評選階段，利用簡報及答詢時機，要求廠商改善（正）或增加履約內容或方式，而參與廠商基於獲取得標機會，亦當場允諾辦理，致衍生評選爭議，造成評選不公之情形。

(3) 無評審結果時限規定，延宕採購作業

最有利標投標截止投標日、資格審查及評選（審）時間如間隔太久，易生程序外接觸之情事。因該等案件之評選（審）過程，相關法令尚無時限規定，雖部分評選（審）案截標後數日即選優決標辦理評選作業，惟仍有少數標案延宕數月遲遲無法決標，其中或為邀集評選委員不易，亦有私下與投標廠商、評選委員接觸談條件者，除造成承辦單位行政負荷外，更讓外界存有質疑空間。

(4) 採購專業人員訓練方向，尚有改善空間

現行採購專業人員資格考試訓練之基礎訓練班達 80 小時，各機關多以採購單位（總務、秘書或庶務等）人員納入優先參訓對象，惟機關需求、使用單位或主持開（決）標、驗收人員，甚者監辦單位，均有知悉採購法之必要，然渠等人員並無充足名額或時間參與基礎訓練班訓練，致採購錯誤行為態樣重複發生，影響採購業務之推動。

3、執行面

(1) 「準用最有利標」認定寬鬆

按符合採購法第 22 條第 1 項第 9 款、第 10 款「準

用最有利標」採購，並不適用採購法第 52 條第 1 項第 1 款或第 2 款，且機關得本於權責自行認定採購案得否採行「準用最有利標」，致有部分機關為規避「最有利標決標」應報上級機關核准及或第一次招標開標應有 3 家以上合格廠商規定，或為節省辦理招標作業次數（未採複數決標），未能審酌採購標的性質及招標依據之適法性，逕將不同屬性採購案件合併（或非屬同一性質、或與專業服務無關之財物購置），並認定符合「專業服務」（或設計競賽）而辦理招標，且對其中得以最低標辦理決標之標的而言，卻採最有利標決標，不無有浪費公帑之虞。

(2) 準備作業欠周延

規劃以「最有利標」作業方式辦理之採購案件，對於同分或同序位之規定，於招標文件互異，或對「適用最有利標決標」、「準用最有利標」之採購，有關總評分最高、序位第 1 或價格與總評分之商數最低之廠商，有 2 家以上相同且均得為決標對象者，其規定處理方式與政府採購法令未符，影響決標對象之正確性。

(3) 未妥為訂定合理採購預算

採購案件屬評選（審）且訂有底價方式辦理者，部分機關承辦單位逕以企劃書報價作為訂定底價之唯一採計方式，並未落實採購法第 46 條有關底價訂定之規定，致予得標廠商超額利潤空間之可能性，或有採購預算支出不合理與浪費公帑之虞。

(4) 評選委員名單保密作業未臻完善

依據「採購評選委員會組織準則」第 6 條第 1 項前段規定：「本委員會委員名單，於開始評選前應予保密」，爰如遴選作業之相關簽陳、書函、傳遞流程、開會通知等，自應依文書保密規定處理，

然而部分機關需求單位並非經常辦理採購作業，故前揭程序未以保密方式辦理，此外亦有於寄發委員聘函或委員會開會通知單時，將所有委員名單繕打其上之情形，造成廠商極易利用外洩委員名單進行請託關說，衍生利益輸送不法情事。

(5) 委員未親自出席評選或由代理人代理

「採購評選委員會審議規則」第 6 條規定略以：「委員應公正辦理評選。評選及出席會議，應親自為之，不得代理」。然實務稽核發現，部分機關仍未依規定辦理，允許委員由他人代理出席情形，或評選會議主持人非屬委員身份，或主持人雖為委員但不參與評選之情事，與前揭規定不符。

(6) 評選委員會之組成，違反「迴避」規定

依「採購評選委員會審議規則」第 14 條之 1，及「採購評選委員會委員須知」第 3 點規定，採購評選委員會委員自接獲評選有關資料之時起，不得就該採購案參加投標、作為投標廠商之分包商或擔任工作成員。惟實務發生已構成前揭審議規則第 14 條之 1 情形者，卻以要求該委員解聘因應，仍將該特定廠商作為決標對象之情形。

(7) 工作小組組成或初審作業未符規定

依「採購評選委員會組織準則」第 8 條第 1 項：「機關應於本委員會成立時，一併成立 3 人以上之工作小組，協助本委員會辦理與評選有關之作業，其成員由機關首長或其授權人員指定機關人員或專業人士擔任，且至少應有一人具有採購專業人員資格。」另「採購評選委員會審議規則」第 3 條「機關成立之工作小組應依據評選項目或本委員會指定之項目，就受評廠商資料擬具初審意見…」。

然經稽核發現，部分機關仍未能落實前揭相關規定，即

工作小組成員未包括有具有採購專業人員資格者；另有委員會未指定初審項目，逕由機關指定或工作小組未就全部評選項目辦理初審之情形。此外，部分機關工作小組初審報告內容並未能就受評廠商資料擬具具有實益之初審意見，似難達成工作小組之功效。

(8) 未依規定逐項載明受評廠商之評分、序位

未依評選表上之評選項目、配分內容、序位等逐項評分，僅填寫廠商評選總分或總序位，失之嚴謹，且極易發生廠商異議申訴情事，影響採購作業之進行。

(9) 不當限制競爭，圖利特定廠商

部分機關採用評選方式辦理之採購，其非屬特殊或巨額採購，惟仍基於維護採購品質之理由訂定廠商投標之特定資格，造成不當限制競爭。

(10) 未合理訂定等標期

部分機關辦理「最有利標」案件，未依標案之規模、複雜程度及性質，考量廠商準備投標文件所必需之時間「合理」訂定等標期，即逕以下限期限定之，造成廠商質疑有綁時間標之情形。

(11) 疏於評選作業管制，造成文件資料外洩

部分機關於工作小組完成初審後，即將受評廠商資料擬具之初審意見，併廠商企劃書函送各評選委員預先參考，並通知委員於召開評選會議時再攜至機關指定會場，此作業方式核與規定不符，亦有洩密之虞。

(12) 議、減價過程不符規定

「準用最有利標」或「取最有利標精神」之採購案，除已訂明固定服務費用或費率者外，未將價格（標價）納入評選，或已將價格納入評選，惟於

辦理議價時，復由廠商另行提出高於評選之價格（標價），滋生爭端。

(13) 評選結果有明顯差異時未妥為處理

不同委員之評選結果有明顯差異時，召集人未依「採購評選委員會審議規則」第6條第3項規定提交委員會議決或依委員會決議辦理複評；另部分機關辦理評選時，對「不同委員之評選結果有明顯差異」乏相關認定標準，咸感困擾。

(14) 工作成員或分包廠商者，未有書面同意，影響評選之公平性

投標廠商擬履行採購之分包廠商或擔任之工作成員，常有非屬投標廠商人員者，惟多有未取得該等分包廠商或工作成員同意書，致得標後，廠商藉詞變更，難以處理，亦不無影響評選之公平性。

(15) 評選過程未詳實記錄，導致事後監辦之困難

「最有利標評選辦法」第23條第1項規定：「機關評選最有利標之過程中，各次會議均應作成紀錄，載明下列事項…」，然實務發現，部分機關未依規定詳實記錄評選最有利標過程，加以評選會議及評審結果簽報均非屬監辦時機，致後續監辦議價、決標程序有無違反相關法令時，多所不易。

(16) 履約階段大幅修改企畫書內容，評選機制形同虛設

部分採「最有利標」辦理之採購案件，於決標後因機關或上級機關介入，大幅修改原企劃書內容，甚有原以「機關辦理設計競賽廠商評選及計費辦法」辦理之採購，廢棄原設計作品，逕行指定特定樣式，評選機制形同虛設。

(二) 因應防範建議

1、法規面

(1) 界定異質性工程、財物、勞務之客觀標準

採最有利標決標之採購案件，必須於招標前確認其標的是否屬異質性之工程、財物或勞務，然於「最有利標評選辦法」第 2 條第 2 項僅規定「指由不同廠商履約結果」即可構成「異質性」採購，及 95 年 5 月 23 日工程企字第 09500191630 號函針對異質採購做補充說明，其內容偏重工程採購部分，雖明示適用類型，其間仍存重疊情事，較難有確切執行標準，故宜對何類採購可適用最有利標，界定具體的適用範圍，避免造成執行上之偏差及社會大眾及廠商對採最有利標決標案件之信賴。

(2) 採最有利標決標案件之限制

有關投標廠商家數少或固定僅有少數廠商參與投標之特殊、固定類型採購案件，因受限於具有資格廠商家數，無法達到最有利標之精神，該等案件是否應限制最有利標決標方式之採用。採購主管機關允應就各機關採最有利標方式辦理之各類型案件及投標、決標廠商予以彙整，供各採購機關參考辦理，或修正相關採購規定，以落實「擇定最優廠商」之立法原意，避免機關因擇商困窘，進而影響採購品質情事。

(3) 提高外聘委員質與量，適度規範內聘委員資格

各機關所遴聘之內部評選委員大致上係從相關課室主管人員中產生，稱得上「具採購案相關專門知識之人員」實少之又少，其專業性及資格條件自比不上工程會所提供名單人選，在現制機關內聘委員占多數情形下，其評選結果自難稱具公平性及客觀性，採購主管機關允應適度修法，除提高外聘委員人數比率、限制專家學者每年及同一機關得受聘之次數，以提高評選品質外。同時，應兼顧委員來源之多元化、異質化及實務經驗與聲譽，另對於內

聘委員之資格亦應予以適度規範，以提昇評選作業之專業性及機關採購品質。

(4) 持續辦理採購專業人員訓練

採購法第 95 條規定：「辦理採購人員『宜』由專業人員為之」，目前不具備採購專業之人員是否足堪勝任辦理採購業務或取得證照之採購專業人員應否持續且適時接受每年採購訓練課程，除建議機關應派辦理採購人員受訓取得專業認證外，已取得證照之採購專業人員亦須每年接受採購訓練，務求採購程序作業認事用法之允當，杜絕弊端發生。

(5) 評選結果上網公佈，提昇採購透明度

對於各採購案件採購評選委員會之評選結果，若能適時將之公布於主管機關之資訊網站，以接受社會之公評，可增加採購評選制度之透明度，防杜評選委員循私不公或與廠商勾結作出不合理之評審。

2、執行面

(1) 評選項目權重配分須合宜

辦理評選作業時，評選項目權重配分要合宜，訂定評選項目要明確可行，廠商簡報項目係為輔助說明，配分不宜過高，以免因簡報優劣而影響全案採購評選結果；另機關訂定招標文件時，亦應針對基本需求之合理性、可行性先行審視評估，以免決標廠商不符個案採購要求。

(2) 評選時廠商名稱宜以編號代之

有關評選過程，企劃書文件或實（樣）品中各投標廠商名稱宜以編號代之，避免影響評選委員之客觀性，又，評選委員評選計分表或名次彙總表亦應以編號替代，以「截角彌封」方式處理，以維護評分作業之機密與獨立性；個案如為巨額採購，基於專業分工，可先參考評選委員之專業學養先期分

組審查，再行提交評選委員會參考討論，以彙集共識，綜合選出最優廠商。

(3) 對不同評選委員採分繕發文

機關在發函聘派採購評選小組委員時，應注意避免於公文中將各委員名單併列，造成委員人選外洩，給予投標廠商知悉後進行請託、關說，影響評選作業公平之情形。

(4) 防範投標或評選文件資料流出

部分投標廠商資格或招標規範較複雜之採購案件，無法於開標當日審查或評選完畢者，若評選委員將廠商投標文件或評選資料攜出機關場所之外，則甚難防範評選委員與特定廠商是否有場外接觸或洩漏其他參與投標廠商之商業機密。因此，各機關在評選作業階段應做好防止投標（評選）資料外流因應措施，如：與評選委員簽定保密協定等。

(5) 依契約課以廠商履約責任

採購案件履約期間，承辦單位應確實查核得標廠商對採購契約條款執行情形，如發現有履約不良或逾期情事，應依採購法規定程序，立即通知廠商改善，並依合約所訂罰則課予責任及處罰，情節重大者，應確依採購法規定，沒收保證金或要求損害賠償，工程類案件另依據「營造業管理規則」相關規定，函請營造業主管機關適處。

(6) 強化採購評選委員會之「會前會」功能

訂定或審定招標文件之評審標準，建議於招標前召開評選委員會決議之，除依採購評選委員會組織準則第 3 條第 1 項規定辦理外，宜將「最有利標評選辦法」第 3 條至第 8 條等相關規定提供評選委員參考，以建立採購案欲實現目標及效能；尤應向評選委員強調採購案有關之「主要材料或設備之相

關規範」，作為訴求重點，加深其認知，有助評選對機關之最有利得標廠商。另宜請具有「採購專業人員證照資格者」參加「評選委員會之會前會」，避免訂定違反採購法之評選事宜。

3、制度面

(1) 後續履約應有稽核評析機制

採最有利標案件決標後應針對廠商之履約能力、施作品質及成效等進行標後評析，除善用採購稽核小組稽核機制外，另採購單位宜就個案採最有利標決標之方式是否獲得較佳之成效與施工品質及所評選之廠商是否確為合宜等進行整體檢討評析，以作為爾後辦理類似採購之參考，並降低採最有利標決標可能之流弊發生。

(2) 強化稽核監督機制

採購法規定機關辦理查核金額以上之重大採購案件，應限期檢送相關文件報上級機關派員監辦，另規定採最有利標決標者，應先報經上級機關核准，此旨係要求上級機關善盡把關責任，適時防範或導正下級單位濫用，上級機關對於下級單位採最有利標決標案件除應加強審核外，另可透過採購稽核小組機制，針對已決標之案件（尤其是廠商有異議者）辦理事後稽核，以發掘採購缺失。

(3) 加強培訓採購專業人員建立採購人員職務輪調制度

採購法令已日趨複雜，採購作業亦日趨專業，為避免少數不肖承辦人員因長期辦理採購業務，可能利用職權之便規避採購法規及主管之監督，各機關應加強培訓採購專業人員，以利積極落實職務輪調制度之需，職務輪調除可利用業務輪調機制中斷其貪瀆行為慣性，從中防杜不法或發掘貪瀆線索外，亦藉機培訓採購事務人才，使採購作業更為透明、

公開，惟若無充足已培訓之採購專業人員，則職務輪調將淪為空談。

(4) 落實採購人員平時考核

各機關雖訂有員工考核相關制度，惟主管人員礙於人情通常並未落實考核工作，實務上經常發現弊案發生後，涉案人員案發前從未登載不良紀錄，致未採取事前防範措施，單位主管除應落實平時考核工作外，尚可透過首長信箱、問卷調查、訪查等多元管道，從中瞭解經辦採購人員之服務態度，經查確有服務不佳、素行不良者，應即時調整職務，機先防範違失發生。

(5) 徹底執行「評選之明顯差異」、「工作小組初審意見」制衡機制

依「採購評選委員會審議規則」第 6 條第 2 項規定：「不同委員之評選結果有明顯差異時，召集人應提交本委員會議決或依本委員會決議辦理複評。複評結果仍有明顯差異時，由本委員會決議之。」同法第 3 條規定：「機關成立之工作小組應依據評選項目或本委員會指定之項目，就受評廠商資料擬具初審意見。」另同法第 5 條規定：「本委員會於作成決議前得指定委員就工作小組所擬具之初審意見內容預先審查，其審查意見應送本委員會參考。」基上，評選前應先請工作小組簡報「初審意見」，供評選委員充分瞭解各投標廠商差異程度；評選後，宜檢視委員評選結果是否有「評選委員間評選有否明顯差異」及與「工作小組初審意見有否重大異同」，以發揮制衡機制，避免部分委員有不公異常情事。

(6) 適時激勵採購人員士氣

各機關採購人員之工作繁瑣壓力甚大，常有士

氣低落之現象，主管機關針對績優採購人員宜適時予以獎勵，以提振工作士氣，提高其工作意願並符興利重於防弊之原則。

(7) 公開採購評選委員涉迴避相關資訊

工程會建置之專家學者資料庫，除對個別委員條列專業科別、專長、在職情形、居住縣市等項目外，宜再增列如評選委員本人或其配偶與受評選之廠商或其負責人現有或3年內曾有雇傭、委任或代理關係等應迴避訊息，使採購機關於招標時能針對投標廠商，依該訊息進行主動查察，杜絕評選爭議。

肆、調查研究結果與發現

一、審計部

採購法施行前，各機關辦理工程及財物採購主要依循之法規為「審計法」、「審計法施行細則」及「機關營繕工程及購置定製變賣財物稽察條例」等規定，並由審計機關辦理事前稽察。採購法施行後，依該法第 109 條規定：「機關辦理採購，審計機關得隨時稽察之。」審計法第 59 條亦修正為：「審計機關對於各機關採購之規劃、設計、招標、履約、驗收及其他相關作業，得隨時稽察之…」審計機關辦理政府採購稽察業務，由事前稽察轉型為隨時稽察，採購稽察重點包括：各機關採購之合規定性審計、重大採購績效性審計、評核各機關內部控制實施有效程度及評核政府採購法規與制度。

(一) 政府採購類型及辦理方式統計

採購法所稱採購，可分為工程、財物及勞務三類，其招標方式分為公開招標、選擇性招標及限制性招標。決標方式除傳統之最低標外，尚有最有利標、次低標、異質最低標等方式。經查詢「政府採購資訊查詢系統」，自 92 年至 99 年 6 月底止，各級政府辦理採購案件數計 124 萬餘件、決標金額達 7 兆 4,728 億餘元。茲依各年度中央與地方，工程、財物、勞務採購類型分別統計其採購案件數、決標總金額如表 5、6：

表 5 92 年至 99 年 6 月各級政府辦理採購案件數及決標金額統計表

年度	單位	中央	地方	合計
92	件	92,850	75,371	168,221
	億元	7,301	2,593	9,894
93	件	80,538	69,763	150,301
	億元	5,740	1,825	7,565
94	件	87,486	78,390	165,876
	億元	6,237	2,471	8,708
95	件	87,952	71,782	159,734
	億元	6,451	2,107	8,558
96	件	91,523	72,584	164,107
	億元	9,710	2,187	11,898
97	件	97,050	88,213	185,263
	億元	9,294	2,891	12,186
98	件	99,961	90,954	190,915
	億元	8,832	2,864	11,697
99 (1~6 月)	件	33,623	31,641	65,264
	億元	3,353	869	4,222
92~99 總計	件	670,983	578,698	1,249,681
	億元	56,918	17,807	74,728

表 6 92 年至 99 年 6 月工程、財物與勞務採購案件數及決標金額統計表

年度	單位	工程	財物	勞務
92	件	58,922	62,862	46,437
	億元	4,805	3,566	1,522
93	件	51,032	53,050	46,219
	億元	3,371	2,672	1,522

年度	單位	工程	財物	勞務
94	件	54,934	57,555	53,387
	億元	4,243	2,713	1,752
95	件	47,831	56,400	55,503
	億元	3,539	2,375	2,644
96	件	47,462	58,995	57,650
	億元	3,691	6,149	2,057
97	件	56,335	62,718	66,210
	億元	4,804	5,268	2,113
98	件	60,790	63,833	66,292
	億元	5,524	4,068	2,104
99 (1~6 月)	件	18,446	26,102	20,716
	億元	1,603	798	1,820
92~99	件	395,752	441,515	412,414
總計	億元	31,580	27,609	15,534

另「政府採購資訊查詢系統」亦顯示，近 2 年度（97 及 98 年度）之情形，統包件數係呈現持平趨勢外，最有利標（含準用）、次低標及決標標比未達 80% 等皆呈上昇趨勢，限制性招標件數則略為下降。有關 92 至 98 年度採限制性招標、最有利標、統包、次低標決標、決標標比未達 80% 等各類特殊採購方式辦理件數如圖 1~ 圖 5：

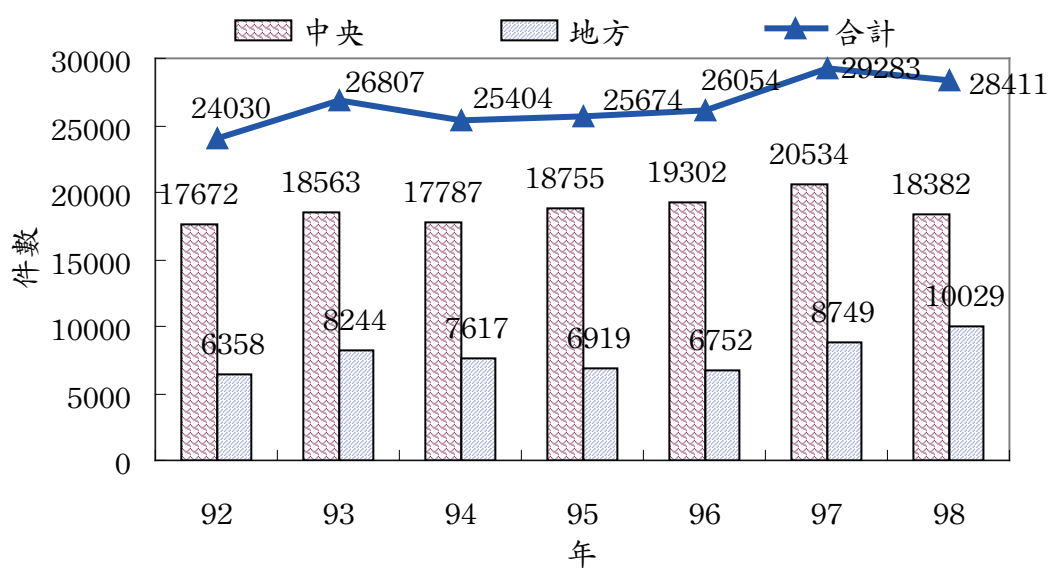


圖 1 92 至 98 年度限制性招標（未公開評選）案件趨勢圖

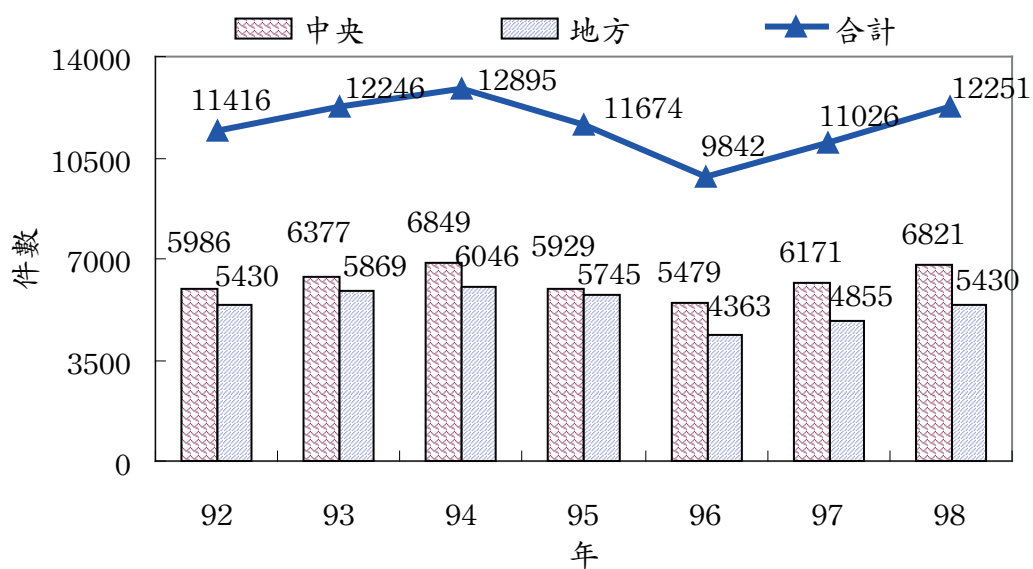


圖 2 92 至 98 年度最有利標（含準用）決標案件趨勢圖

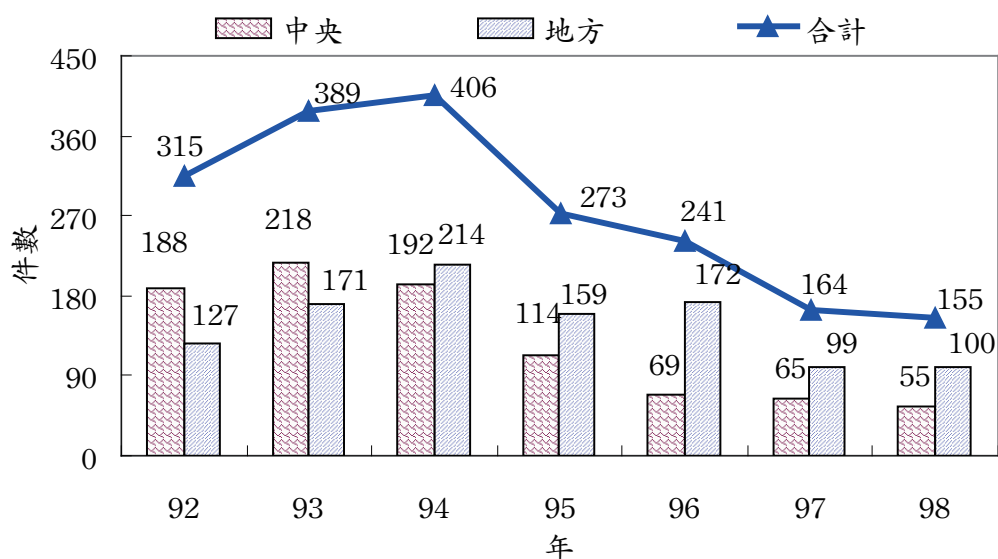


圖 3 92 至 98 年度統包採購案件趨勢圖

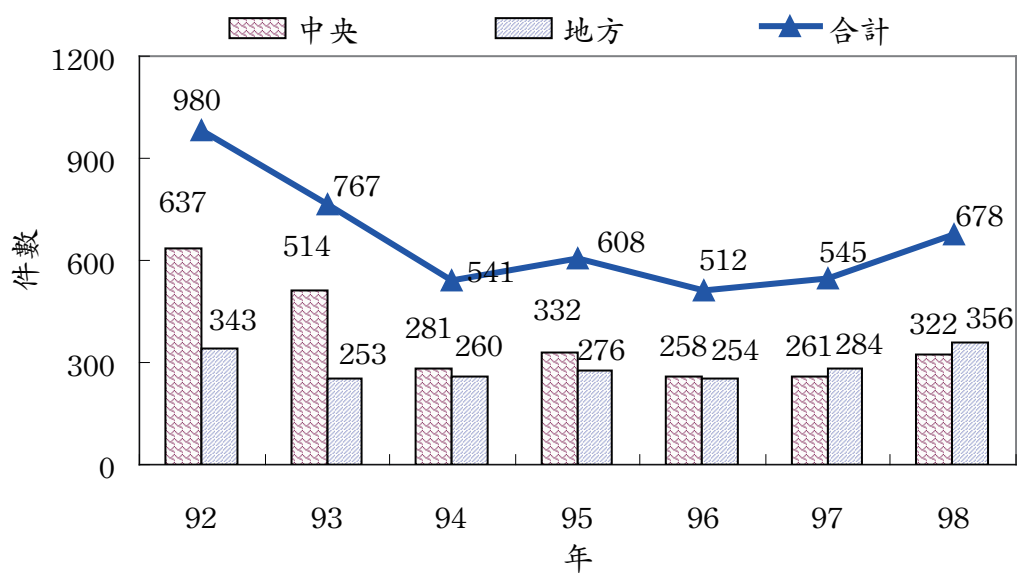


圖 4 92 至 98 年度次低標決標案件趨勢圖

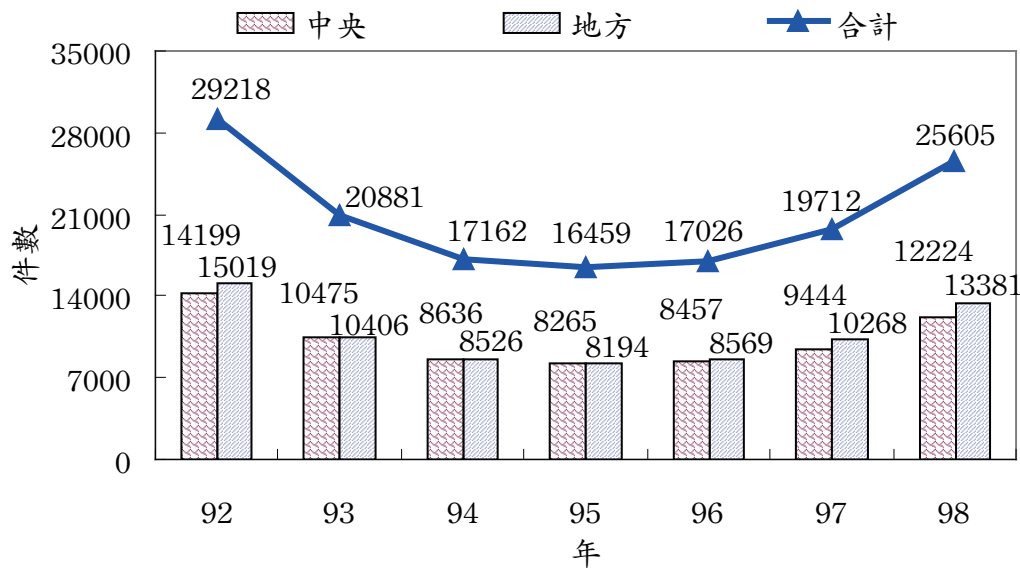


圖 5 92 至 98 年度決標標比未達 80% 案件趨勢圖

(二) 機關採購案件採限制性招標之適法性檢討

- 1、限制性招標係屬採購法規定招標方式之一，依同法第 18 條第 4 項規定，限制性招標，指不經公告程序，邀請二家以上廠商比價或僅邀請一家廠商議價。至於可採用限制性招標之條件，該法第 22 條第 1 項各款訂有 16 種要件。其中除第 9 至 11 款與第 13、14 款部分規定外，其餘各款對於廠商之選擇，皆未經公開或公告程序，故其運用有嚴謹條件限制，主辦機關採行時，必須就各款符合情形，簽報機關首長或其授權人核准，未符該等條款法定要件者，自不宜逕採限制性招標方式辦理，以符政府採購公開、公平原則。
- 2、有關各機關採用限制性招標方式辦理採購案件，經「政府採購資訊查詢系統」查詢結果，每年高達數萬餘件。以 98 年為例，限制性招標案件達 4 萬 6 千餘件，採購金額 4,202 億餘元，占全國採購金額 1 兆 1,298 億餘元之比率高達 37%。審計部及所屬審計單位對各機關採

用限制性招標辦理採購作業情形，進行相關查核或調查，發現有引用限制性招標理由欠當（如辦理緊急採購，其自緊急事故發生至簽辦採購核准相隔甚久，或非屬緊急事故，卻以需緊急處理為由，引用採購法第 22 條第 3 款或同法第 105 條第 1 項第 2 款規定，採用限制性招標方式辦理）；未依規定敘明符合之要件（如辦理緊急性採購，簽辦採購時未依採購法施行細則第 23 條之 1 第 1 項規定，敘明符合緊急採購之情形）；對相關條文規定斷章取義，逕採限制性招標方式辦理（如屬專屬權利、獨家製造者，未探討有無其他合適之替代標的，逕依採購法第 22 條第 2 款規定採行限制性招標方式辦理）；未符法定要件，仍採行限制性招標（如未於原招標公告及招標文件敘明擴充之期間、金額或數量，仍依採購法第 22 條第 7 款有關原有採購後續擴充之規定，採行限制性招標與原廠商議價辦理）；採行限制性招標，未依採購法施行細則第 23 條之 1 第 1 項規定，優先以比價方式辦理等共同性缺失。顯示，各機關採用限制性招標辦理採購案件，尚有許多可以改善空間。

- 3、審計部對於各機關採用限制性招標缺失事項，除就個案通知相關機關檢討改善外，並建議主管機關督促各機關充分考量採購緣由並審慎研擬採購招標策略，兼顧發包作業之效率及公開公平之合理性；宣導鼓勵機關儘量於工程會所建置之優良廠商名單資料庫，邀請比（議）價廠商，建立公平合理之選商機制；加強以限制性招標方式辦理緊急工程之採購為稽核及施工查核重點，並獲主管機關具體回應如下：
 - (1) 審計部所提建議事項，已列入採購專業人員訓練講授重點中宣導。
 - (2) 向各界宣導採限制性招標者，可參考工程會建置之

優良廠商資料庫及邀請過去於機關履約成果優良之廠商參加比價或議價。

(3) 彙整需緊急處置而以限制性招標方式辦理者，相關函釋及範例，公開於工程會網站，供各機關參考。

4、採購法有關限制性招標規定，除少數條款需經公開或公告程序外，大部分係逕洽廠商比價或議價辦理，各相關條文雖已規定其法定要件，惟各機關實際運用結果，仍有諸多未符規定情事，經檢討除機關未落實規定執行，有待加強採購人員專業訓練，並強化機關內部控制及加強相關採購稽核作業，以杜浮濫採用情形外，對於部分條文規定，應予周延規範，以利各機關作業遵循，說明如次：

(1) 有關採購法第 22 條第 1 項第 1 款、第 3 款等各款規定，其廠商之選擇，應建立公平合理的選商機制，並予法制化，使各機關選商作業更臻公開、透明，並防患弊端於未然。

(2) 有關採購法第 22 條第 1 項第 2 款規定，機關如何評估有無其他合適之替代標的者，允宜建立客觀評估機制，以利機關運作，並杜循私舞弊情事。

(三) 機關辦理採購底價訂定與核定合理性檢討

1、採購法第 46 條規定，底價應依圖說、規範、契約並考量成本、市場行情及政府機關決標資料逐項編列，由機關首長或其授權人核定。同法施行細則第 52 條規定，機關訂定底價，得基於技術、品質、功能、履約地、商業條款、評分或使用效益等差異，訂定不同之底價。另主管機關為有效蒐集全國公共工程採購標案相關資料，迅速彙整統計各地區之工程採購物價，以建立價格資料庫，作為各工程採購標案主辦機關編列預算或訂定底價之參考，已依採購法第 11 條規定，訂定「公共工程招標文件增列提供標案資料作業要點」，請各

機關於決標後將決標資訊於 15 日內上傳，並建立相關資料庫。各機關採購單位依上開規定參酌主管機關所建立資訊與相關營建物價資料，覈實編列底價，供首長或其授權人核定，應可合理反應實際市場行情。惟由決標標比未達 80% 案件數統計資料，97 年及 98 年有上昇趨勢，顯示各機關採購底價之訂定及核定，尚有待檢討之空間。

2、有關如何促使底價訂定更為合理之建議

(1) 各級採購稽核小組稽核轄管機關辦理採購案件，發現決標標比異常偏低者，允應進一步查核其底價編列及訂定情形，如係屬招標機關未依圖說、規範、市場行情、契約條件等詳實編列，允應督促研提改善措施，促使採購底價訂定及核定作業更臻嚴謹合理。

(2) 主管機關允應督促各機關確實依「公共工程招標文件增列提供標案資料作業要點」規定，於決標後依限將工程決標資訊上傳主管機關網站，以利相關資料庫之更新與擴充。另該作業要點僅要求各機關將工程招標資訊上傳，允應研議擴及財物類與勞務類採購案決標資訊之建置，俾充實商情資料庫相關資訊，以供各機關採購預算編列及底價訂定之參考。

(四) 對防範廠商削價競爭，或以顯不合理之低價搶標，影響工程品質之具體建議

1、依採購法第 58 條規定，機關辦理採購採最低標決標時，如認為最低標廠商之總價或部分標價偏低，顯不合理，有降低品質、不能誠信履約之虞或其他特殊情形，可採限期通知廠商提出說明或擔保。廠商未於機關通知期限內提出合理之說明或擔保者，得不決標予該廠商，並以次低標廠商為最低標廠商。另主管機關對標價偏低情形，訂定「依政府採購法第 58 條處理總標價低於底價

百分之八十案件之執执行程序」，各機關允應確實依該執执行程序辦理決標作業，以免低價搶標，影響工程品質。

2、防範廠商削價競爭之建議

(1) 主管機關允應督促機關確實依「依政府採購法第 58 條處理總標價低於底價百分之八十案件之執执行程序」辦理決標作業，並依公共工程施工品質管理作業要點規定，落實執行施工品質與履約管理；並請各級採購稽核小組及工程施工查核小組隨時掌控轄管機關採購決標情形，將標比偏低案件列入控管，適時加強查察，以提昇公共工程品質。

(2) 上開執执行程序雖敘明機關限期通知廠商提出說明之事項，可包括 <1> 標價為何偏低；<2> 以該標價承作，為何不會有降低品質、不能誠信履約之虞或其他特殊情形，並據以作為認定廠商說明是否合理之依據。惟對於各機關審查廠商說明時，其審查標準與應注意事項，尚無制定明確之原則，允應訂定並蒐集彙製相關案例，以供採購機關參考運用。

(五) 異質採購最有利標決標適用（準用）範圍及異質性認定標準檢討

1、有關異質採購之認定，按採購法施行細則第 66 條規定，係指不同廠商所供應之工程，於技術、品質、功能、效益、特性或商業條款等，有差異者；工程會已於 95 年 10 月 23 日訂頒「異質工程採購認定原則」，供各機關作業參考。

2、有關異質性認定標準之檢討與建議如下

(1) 規範工程採購適用最有利標決標之合理標準

依採購法第 52 條第 2 項規定，最有利標以異質採購而不宜以最低標方式辦理者為限。主管機關雖訂有「異質工程採購認定原則」，惟因應判定事項甚多，標準亦未臻明確，且實務上各機關對異質之

認定頗具彈性與寬鬆，其採行最有利標決標與否，端取決於機關發包策略，查核人員對其異質認定結果實難以置喙。建議主管機關通盤檢討最有利標決標相關法令規定，並回歸採購法第 52 條之立法意旨，對於異質工程與不宜以最低標決標方式辦理之定義與要件，更為嚴謹明確界定，以利各機關作業遵循。

(2) 研議訂定異質財物及勞務採購認定原則

財物採購多屬成品，其功能、品質等異質性較工程類及勞務類易於區分與認定；勞務採購除專業服務、資訊服務及技術服務等依採購法第 22 條第 1 項第 9 款得以準用最有利標方式辦理，無需考量是否為異質性問題外，其餘之異質性亦不易區分，惟無論財物或勞務採購，其異質性之認定，攸關最有利標評選項目與標準之訂定，影響採購公平性，宜建請主管機關研議訂定異質財物及勞務採購認定原則。

(六) 限制性招標及適用（準用）最有利標決標採購評選機制缺失檢討

- 1、最有利標評選機制法令繁瑣，增加採購作業之困難度；評選委員之評分標準往往以簡報內容資料與簡報人員態度、口才為主，而忽略廠商以往實績、履約能力、技術能力、管理能力等實質層面。
- 2、審計部經就各機關辦理工程、財物及勞務適用（準用）採最有利標決標方式辦理專案調查。調查結果，核有下列主要共同性缺失：
 - (1) 評選委員未具備專門知識。
 - (2) 外聘專家學者未優先自「最有利標標案管理系統」產生之建議名單遴聘者，於簽奉核定時，並未敘明未能自該名單覓得適當人選之理由。
 - (3) 評選項目偏重於主觀抽象事項，致生各委員評分差

- 異過大，缺乏明確合理分辨廠商差異之客觀項目，未能充分反應比較廠商差異。
- (4) 採固定價格案件評選項目未增列創意或自由回饋項目。
 - (5) 評選項目未明訂計分基準及級距，子項目未依規定訂定配分或權重。
 - (6) 招標內容違反規定，或未明訂最有利標之評定方式，未詳載服務建議書內容，未將住民參與之執行理念及方式等納為重點評選項目。
 - (7) 機關未要求評選委員擬具審查報告。
- 3、審計部對前述調查缺失事項，除就個案通知相關機關檢討改善外，另就下列事項建議主管機關研謀改善：
- (1) 嚴謹規範最有利標適用範圍，健全最有利標採購制度。
 - (2) 完整規劃各評選參據準則，導引公平合理之最有利標採購環境。
 - (3) 釐訂合理之價格評審標準，明確固定價格給付之適用條件與依據。
 - (4) 提昇評選嚴謹度與精確度，加強內聘委員評選作業訓練。
 - (5) 督促採購機關落實工作小組職能，加強主（會）計監辦作業。
 - (6) 加強稽核最有利標案件，全面檢視最有利標執行成效。
- 4、主管機關研提改善措施
- (1) 研修「採購評選委員會審議規則」、「採購評選委員會組織準則」，明定招標機關應於評選委員會成立時，一併成立工作小組，協助辦理與評選有關之作業。
 - (2) 通知各級採購稽核小組、各級政府工程施工查核小

組，對於所屬工程採最有利標辦理者，加強稽（查）核類案採購。

- (3) 加強採購專業人員訓練，增進相關人員對最有利標適用範圍及其採購作業之了解。
- (4) 考量不同工程類型與特性，研議相對適用之最有利標評定方式、評選項目、參考案例。
- (5) 訂定「機關異質採購最有利標作業須知」、「機關異質採購最低標作業須知」、「異質工程採購認定原則」等。

5、適用（準用）最有利標決標採購評選機制缺失探討

- (1) 採購法第 56 條已明定最有利標採購評選作業程序，另同法第 57 條定有協商機制，主管機關亦鼓勵各機關採行最有利標決標方式辦理採購應善用該協商機制，惟最有利標決標作業規定及程序較諸最低標繁雜，各機關為避免辦理程序複雜化，鮮少採行協商措施，卻往往利用廠商簡報答詢機會，要求改善（正）或增加履約內容，容易衍生適法性問題或爭議。是故，主管機關允宜通盤檢討現行最有利標作業程序，並妥為規範協商機制，俾使各機關於評選過程及決標前，能釐清與確認廠商投標內容符合採購機關需求，或採行協商程序，據以評定最有利標廠商，俾提昇採購品質，並避免衍生履約爭議問題。
- (2) 各機關辦理適用（準用）最有利標決標採購案件之規模與複雜度互異，其辦理相關審查及評選作業時間自亦有其差異，惟揆諸目前各機關辦理評選作業時間極為短促（大多為半天時間），評選委員在有限之評選時間下，僅係於聽取各投標廠商簡報後，依照招標文件規定之評審項目與標準，就投標廠商服務建議書等文件進行評審，對其投標內容是否完全符合機關需求，難能深入瞭解並澄清相關疑義，

難免影響評選作業品質。有關現行最有利標評選作業方式及時間是否合宜，允應進一步研酌修訂作業規範，俾提昇評選作業品質。

(七) 最有利標制度面、法令面、執行面及考核面之建議事項

審計部歷年來多次查核最有利標決標執行情形，查核結果已就制度面、法令面等，建請主管機關研議相關對策。主要建議事項包括嚴謹規範最有利標決標適用範圍；完整規劃各類評選參據或準則，提昇評選嚴謹度與精確度；督促採購機關落實工作小組職能；釐訂合理之價格評審標準；加強稽核監督異常採行最有利標之機關，以利制度之遂行；加強內聘委員評選作業訓練，以提昇評選嚴謹度與精確度等。並已獲致主管機關修訂「採購評選委員會審議規則」與「採購評選委員會組織準則」；訂定「機關異質採購最有利標作業須知」、「機關異質採購最低標作業須知」；建置「最有利標標案管理系統」，強化監督評選委員之遴選機制等具體回應。茲就目前尚待加強辦理之處，擇要說明如次：

1、制度面

(1) 考量規範工程採購適用最有利標決標之合理標準

研議訂定異質財物及勞務採購認定原則；規劃研議各類評選參據或準則；釐訂合理之價格評審標準等。

(2) 提昇評選公平性及廠商投標意願

最有利標決標案件平均決標標比較採最低標者高出約 1 成至 2 成，在得標廠商利潤普遍提高之情況下，卻因評選作業易受人為影響，廠商對評選公平性質疑，加以備標成本大增，投標廠商家數呈現逐年遞減現象，每件工程採最有利標者投標廠商家數平均僅 2.99 家，較採最低標決標者之投標廠商家數（4.54 家）銳減 34.1%，而決標案件僅 1 家或 2 家

廠商參與評選之比率超過半數，缺乏競標擇優之環境，機關不易尋求最有利之廠商及契約，允宜研議提昇評選公平性及廠商投標意願，俾順利推行最有利標制度。

2、法令面

充分解析最有利標之問題癥結：審計部以往調查時，發現最有利標常因機關採購人員對於法令要件認定與評審標準不明等諸多問題仍待解決，除衍生諸多缺失與弊端外，亦相對產生機關人員視採最有利標為畏途，採購專業機關裹足不前，鮮少採用最有利標。允宜從採購人員立場考量，或採問卷調查等方式，廣泛徵求意見，充分解析最有利標之問題癥結，作為研修採購法令制度規章之參考。

3、執行面

提昇評選嚴謹度與精確度：最有利標評選作業，向為最有利標作業核心任務，攸關採購成敗。惟審計部調查發現，部分委員只評總分或總序位、評完總分或總序位後倒推各評選項目配分或序位、評比錯誤（最常見於價格評選）、未提計畫或服務建議之項目仍予計分（尤其是未提回饋計畫仍給予高分或高序位）、評選委員依個人好惡僅選取部分評選項目分辨廠商差異（其他項目各廠商一律同分或同序位）、評選委員未事先審閱各廠商服務建議書內容、簡報時要求廠商變更服務建議書內容、廠商另提出變更或補充資料仍納入評選等等諸多缺失。為期提昇評選過程之嚴謹度與精確度，允宜加強內外聘評審委員評選作業之訓練及考核，以樹立最有利標評選之公信力。

4、考核面

(1) 加強採購監督與稽核

政府採購重大弊端，以最有利標案件為主，從

政府整體內部控制角度，屬於高風險所在，機關允應加強採最有利標案件之監督與稽核，促其確實符合法令要件，依法定程序辦理，將最有利標之執行導入正軌。

(2) 深化最有利標稽核訓練

為期矯正機關執行最有利標作業缺失，督促機關達成符合最有利標目的與精神，允宜加強訓練各機關採購稽核小組成員，促其嫻熟最有利標法令與制度，適切規劃查核項目與重點，深入探究機關採最有利標決標之適切性、合理性及公平性。

(3) 擴增最有利標管控功能

加強最有利標資訊管控，有效掌握最有利標實施情形，諸如於「最有利標標案管理系統」增加評選委員組成名單及評選情形、採用之價格評選方式與標準、評定方式與評審標準等登錄欄位，並分析統計類案採購之施工查核及採購稽核成績等項目，俾追蹤評核最有利標目的達成度與廠商服務建議落實情形，檢視最有利標執行成效。

(八) 以實際案例說明機關辦理限制性招標及最有利標決標可能發生弊端態樣及原因檢討

1、限制性招標部分

(1) 弊端態樣

依據審計部調查各級政府以限制性招標方式辦理緊急工程等採購、工程採購擴充或追加辦理情形，發現該等採購廠商之選定或由機關首長或其授權人員指定，部分機關甚有集中邀請少數廠商並得標，間有廠商之間存有特殊異常關聯情事，經彙整共同性缺失，建請主管機關研提改善措施，業經工程會函頒「政府採購法第22條第1項各款執行錯誤態樣」乙種。茲將限制性招標主要缺失事項摘述如次：

<1> 以限制性招標方式辦理緊急工程等採購

邀請比（議）價廠商機制（過程）未盡公平合理；以緊急處理需求而採限制性招標，惟採購作業過程未盡積極或前置作業期程延宕；招標時間充裕，卻以遇緊急事由致無法以公開程序辦理為由，採限制性招標方式辦理採購；顯非緊急事故，卻援引採購法第 22 條第 1 項第 3 款辦理緊急採購；甚至邀請比價廠商間存有特殊或異常關聯之情事等。

<2> 工程擴充及追加辦理情形

後續擴充採購之辦理，有洽原供應廠商（含分包廠商）以外者採購之情事；追加工程未符合在原招標目的範圍內，因未能預見之情形，非洽原訂約廠商辦理，不能達契約目的之情形，仍採限制性招標辦理；原有採購之招標公告未敘明後續擴充期間、金額或數量或敘述過簡；辦理工程變更設計，未釐清變更責任歸屬並依約妥處，或檢討未臻覈實；新增項目編列單價偏高等。

(2) 原因檢討（以工程採購為例）

<1> 未建立合理選商機制

依據工程會函釋規定，緊急採購符合採購法第 22 條第 1 項第 3 款而採限制性招標者，邀請比價對象得為過去表現優良之廠商，或該會建置之優良廠商資料庫內之廠商。經審計部抽查各機關依採購法第 22 條第 1 項第 3 款及同法第 105 條第 1 項第 2 款辦理之工程採購案件，發現其中有邀請廠商之選定，或未載明邀請特定廠商之理由；或就機關年度列案之優良廠商逕予擇選，亦未載明理由；或由機關首長

或其授權人員指定，部分機關甚有集中邀請少數廠商並得標，而影響工程執行進度之情事；另其中部分案件所邀請廠商間涉有特殊異常關聯，舉如，同一工程採購，其中一投標廠商之負責人，為另一投標廠商之被授權開標人員；未得標廠商領回押標金人員為得標廠商之工地負責人等情事，該等案件辦理過程及方式，有欠周延妥適，且易遭訾議。

<2> 部分規定未建立客觀評估機制

現行限制性招標法令規定，除尚未規範選商機制外，部分條款如採購法第 22 條第 1 項第 2 款規定：「屬專屬權利、獨家製造或供應…無其他合適之替代標的者。」可採限制性招標，惟對如何評估有無其他合適之替代標的者，未建立客觀評估機制，致機關運用無標準可循，難期選商作業公平、合理，易滋生徇私等不當情事。

<3> 機關未依規定落實執行，內部控制未發揮功能

採購法限制性招標相關規定，除少數條款需經公開或公告程序外，大部分係逕洽廠商比價或議價辦理，各相關條文雖已明定其法定要件，惟部分機關運用結果，未落實依照規定執行，主(會)計及有關單位又未發揮內部控制功能，致有未符規定情事發生。

<4> 機關人員採購法令未臻嫻熟，間有徇私舞弊情事

政府採購法規體系龐雜，相關解釋函令繁多，部分機關人員囿於相關法令未臻嫻熟或解讀錯誤，致有不當引用限制性招標情事；另因限制性招標部分條文規定，未規範公平合理

選商機制，易予機關不肖人員可趁之機，而滋生圖利特定廠商情事；另議價案件普遍受制於賣方市場，或需洽特定廠商辦理，致易衍生哄抬價格或機關配合訂定底價，致使採購價格較高，間有收取廠商回扣等徇私舞弊情事。

<5> 採限制性招標理由之認定過於浮濫

審計部抽查各級政府依採購法第 22 條第 1 項第 3 款及同法第 105 條第 1 項第 2 款辦理之工程採購案件，發現其中有招標時間充裕、並無緊急情事、尚無人民之生命、身體、健康或財產遭遇緊急危難事由，卻以須緊急處理或因流標且年度預算執行期限將屆為由辦理限制性招標；另有部分案件自災害發生至簽辦採購、核准採購、決標、簽約、開工時間相隔甚久，採購作業過程未盡積極等情事；訂定寬鬆之履約期限，或未覈實管控工期，肇致逾期、停工、展延工期等，均有違所提緊急處理之需求，顯示機關採限制性招標理由之認定有過於浮濫之情事。

2、最有利標決標部分

(1) 弊端態樣

依據司法院「法學資料檢索系統」之裁判書查詢網頁，統計 90 年以來，機關辦理最有利標案件，涉有貪污或圖利等弊端，經地檢署起訴案件計有 59 件，尤其是統包工程占 28 件（比例最高），依涉及刑事違失案由分析，主要為評選作業違失計 27 件（約占 45.8%），包括洩露評選委員名單，向特定廠商索賄或協助得標、評選委員收賄、由廠商或關係人提供評選委員名單，供機關簽辦聘任評選委員等；其他 32 件違失，尚包括訂定有利於特定廠商之評選

辦法（價格未納入評選等）或招標方式、借用或冒用他人名義投標、機關人員招標前將招標文件事先提供特定廠商準備，或將其他投標廠商文件提供特定廠商、明知廠商未符規定或有不法，未依規定審標、訂定不當之招標方式或文件，設限阻卻其他有意參標廠商、違法放寬投標資格、將價格由評選項目刪除、變更招標方式逕與原廠商議價、以浮報單價或數量或重複編列工項，虛增預算、隱匿招標資訊，以小綁大、履約管理不實（如明知廠商無法依限完成，偽造不實開會紀錄同意展延，或收受賄賂同意展延工期；明知廠商設計圖有浮報情形，仍同意結算；明知施作數量不足，仍登載不實；使專案管理人不需實際履行契約所訂之勞務）等。

(2) 原因檢討（以工程採購為例）

<1> 最有利廠商投標意願低落，決標標比偏高

經統計公告金額以上工程採最有利標於 90 至 97 年決標案件計 2,651 件，決標金額 3,256 億餘元，發現最有利標決標案件，近年來平均投標廠商家數呈逐年遞減現象（從自 4.60 家、3.75 家降至 2.37 家、2.23 家），地方政府平均投標廠商家數均較中央政府低；採最有利標決標案件之平均決標標比高達 98.3%，與最低標決標案件之平均決標標比 79.9% 相較，標比差異達 18.4%；每件工程投標廠商家數平均僅 2.99 家，較採最低標決標者之投標廠商家數（4.54 家）銳減 34.1%，而決標案件僅 1 家或 2 家廠商參與評選之比率超過半數。

<2> 招標機關缺乏工程專業，地方政府較傾向採最有利標決標方式

依招標機關區分，非工程專業機關決標

案件較工程專業機關多（約呈 4：1 之懸殊比率，尤其各級學校工程採最有利標決標情形最多），例如營建署及經濟部 96 及 97 年辦理之工程均無採最有利標決標案件，交通部及國防部軍備局 96、97 年亦分別僅有 10 件、1 件及 1 件、3 件；另自 91 年度起，地方政府之決標件數已超越中央政府之件數（總件數約為 1.27 倍），顯示地方政府較傾向採最有利標決標方式。

<3> 最有利標適用範圍欠明確，最有利標評選參據或準則待充實，價格評選漫無標準

囿因工程是否適合採用最有利標，各機關認知或有不同解讀，再者，價格高低未納入評選或採固定價格，亦將造成決標標比異常偏高，廠商報價完全無彈性，甚至以預算為固定價格，決標後無追加或物調增帳之空間等諸多問題。

<4> 評選過程欠嚴謹，公平性受質疑

- a. 評選過程欠嚴謹與精確：經彙整常見評選委員之作業缺失，包括部分委員只評總分或總序位、評完總分或總序位後倒推各評選項目配分或序位、評比錯誤（最常見於價格評選）、未提計畫或服務建議之項目仍予計分、依個人好惡僅選取部分評選項目分辨廠商差異（其他項目各廠商一律同分或同序位）、評選委員未事先審閱各廠商服務建議書內容，僅評廠商現場簡報之印象分數、簡報時要求廠商變更服務建議書內容、廠商另提出變更或補充資料仍納入評選等等諸多缺失，影響招標公平與公正性。
- b. 評選作業過於倉促：以往最有利標案件通常採

當天審查（約占7成），審查（或加計簡報）時間幾乎均不足3小時即評審與決定最有利標廠商之情況下，難以逐項詳盡審查各投標廠商服務建議書，易受廠商簡報及詢答結果所導引，影響評選作業公平與客觀。

- c. 外聘專家學者未依規定遴選：最有利標弊端案件，大多係開標前洩漏評選委員名單；評選委員由得標廠商事前推薦或間接推薦，機關配合遴聘評選委員；另有部分機關遴選外聘委員時，將主管機關建議名單選出者與非該名單者併陳（完全失去建議名單意義）；未先從建議名單找尋，逕行遴聘外聘委員等缺失。
- d. 內聘委員未具工程專長或評選知能：鑑於採最有利標決標者以非採購專業機關為多，在內聘委員多未具工程專長或未受評選委員專業訓練下，常見評比錯誤情事；再者，部分案件之評選委員會召集人係由內聘委員擔任，當同一評選項目，不同委員之評選結果有明顯差異時，多未提交委員會決議或辦理複評。

（九）最低標、異質採購最低標與最有利標決標方式之利弊分析檢討

- 1、有關最低標、異質採購最低標與最有利標決標方式之優缺點，如表7：

表 7 審計部最低標、異質採購最低標與最有利標決標方式之優缺點分析

決標方式	優點	缺點
最低標	1. 自由競爭。 2. 招決標程序作業簡便。 3. 節省公帑。	1. 廠商低價搶標。 2. 只考量價格，忽略廠商履約能力與合理利潤，信譽優良廠商參標意願低。
異質採購最低標	1. 藉由評分機制，淘汰部分資格與規格未符標準之廠商，確保採購品質。 2. 發揮與最低標決標相近之價格競爭方式，降低決標金額節省經費。	1. 異質性高低程度，不易訂定明確規範。 2. 投標程序繁複，仍以最低標決標，廠商投標意願較低。
最有利標	1. 非以價格為唯一決標條件。 2. 多目標評選，可考量廠商實績經驗、履約能力、技術能力及管理能力等因素，選擇最優廠商。	1. 資格審查及評選原因標準訂定不易，容易引發爭議。 2. 招標作業冗長，易受限於評選委員之主觀判斷。 3. 異、同質認定困難，價格評審漫無標準。

2、主管機關工程會訂頒「機關異質採購最有利標作業須知」及「機關異質採購最低標作業須知」，供各機關參考辦理，審計部為瞭解各機關採購情形，經辦理專案調查，調查結果發現有下列缺失，除個案通知相關機關檢討改善，另提出多項建議事項於主管機關，並獲具體回應如次：

(1) 審計部調查發現之主要共同性缺失

- <1> 未簽報採異質最低標之原委，或簽報採異質採購最低標決標之原因，未盡妥適。
- <2> 工作小組未擬具初審意見，或初審意見應記載事項有遺漏或內容有欠覈實。
- <3> 委員會之審查結果未簽報機關首長或其授權人員核定，即先行宣布審查結果等情事。
- <4> 各機關採購稽核小組及施工查核小組（工程案）

對於異質最低標採購案未進行稽（查）核之比例偏高。

(2) 審計部建議主管機關事項

- <1> 加強宣導對於異質性較低採購，採異質採購最低標決標方式辦理，俾達節省經費並增進採購品質之效用。
- <2> 檢討研訂周延作業規範，並訂定詳細參考手冊或範例，俾提昇採購作業品質及提高廠商投標意願。
- <3> 研修政府採購法令，增列異質採購最低標決標機制，以符實況。
- <4> 加強異質採購最低標案件之採購稽核及施工查核，俾提昇採購作業。

(3) 主管機關研提改善措施

- <1> 審計部調查發現缺失事項，已納入採購專業人員教育訓練教材內容，並提供各機關不同類型採購案例之招標文件，包括採異質採購最低標決標方式之案例。
- <2> 異質採購最低標之作業程序，訂頒之「機關異質採購最低標作業須知」已有明定；在作業規範方面，工程會已訂頒「最有利標作業手冊」，機關應比照最有利標之作業規範。
- <3> 審查標準及評分方式，明確載明於招標文件。
- <4> 所附相關缺失或建議改善事項，經整理後另函通知各機關，並副知各採購稽核小組。

(十) 限制性招標、(異質)最低標及最有利標決標窒礙難行之處及其他與政府採購法施行成效檢討有關之意見

- 1、審計部為瞭解各機關採統包方式決標之工程及財物採購辦理情形，經辦理相關專案調查，調查結果發現有下列主要共同性缺失，除個案通知相關機關檢討改善

外，另向主管機關提出建議事項，並獲具體回應如次：

(1) 審計部調查發現主要共同性缺失

- <1> 未評估確認可提昇採購效率、確保採購品質、可縮減工期且無增加經費之虞，或評估過於籠統簡略。
- <2> 以最有利標方式辦理，未確認屬異質採購。
- <3> 執行過程因多次招標、設計審查遲延、施工落後、停工或變更、履約爭議處理、驗收時程冗長等，致未能符合提昇採購效率目標。
- <4> 未覈實審核承商提送之設計圖說，衍生履約爭議，延宕工程進度。
- <5> 承商延宕工期，未達到以統包方式辦理可縮短工期之目的。

(2) 審計部建議主管機關事項

- <1> 嚴謹界定適宜採統包採購案件類型與作業模式，充實事前準備工作項目與相關法令規定。
- <2> 加強督促機關落實統包採購先審核後施工之規定，以貫徹廠商之設計理念於施工階段，並符合契約規範之要求。
- <3> 加強督促機關辦理統包採購之事前評估，俾切合其提昇效率及確保品質之立法意旨。
- <4> 明確規範設計審查事項，督促各機關落實設計審查作業，釐訂設計審查時程計算標準。
- <5> 適時加強統包規定之說明宣導，以防範誤引法令或公告錯誤之情事發生。

(3) 主管機關研提改善措施

- <1> 函送「統包模式之工程進度及品質管理參考手冊」，供各工程主辦機關辦理統包工程履約管理之參考。
- <2> 請各主管機關之工程施工查核小組及採購稽核

小組分別於辦理工程施工查核及採購稽核時，將審計部所提機關缺失，納入查核或稽核重點項目，以加強督促機關落實統包採購先審核後施工之規定。

- <3> 納入稽核重點項目，以加強督促機關辦理統包採購之事前評估，俾切合提昇效率及確保品質之統包立法意旨。
- <4> 於研訂機關以統包方式辦理之評估參考作業手冊內容時，將納入參考。
- <5> 於訓練研習課程中適時加強說明宣導，以防範誤引法令或公告錯誤之情事發生。

(4) 對統包制度運作結果之檢討

按採購法第 24 條規定，機關基於效率及品質之要求，得以統包辦理招標。98 年我國採用統包方式辦理公共工程案件計 156 件，決標金額 544 億餘元，占工程決標金額比率約 10%，較諸美、英等國（美國統包協會預估 2010 年美國統包工程案件與傳統發包 [先設計再發包施工] 案件各占 45%），機關運用比率尚屬偏低，且辦理過程引發諸多問題，諸如：機關需求規範訂定不周、廠商評選作業不公、細部設計審查未落實、履約過程減工省料、驗收作業未覈實辦理、專案管理廠商未善盡管理責任等，其情節嚴重者，衍生契約變更增減價款等履約爭議，甚至檢調等單位介入查察有無不法情事，對於統包制度推動產生負面的影響，亟待主管機關詳予探討，研謀具體有效因應對策，以利該制度推行。

- 2、我國於 98 年 7 月 15 日正式成為世界貿易組織（WTO）「政府採購協定」（GPA）的會員。國外廠商可因此進入我國政府採購市場，並以其強大之資金與技術為後盾，勢將對國內廠商造成衝擊。採購主管機關與稅務

主管機關允儘速蒐集相關國家之採購法令與稅務規章，適時提供相關商情資訊以供廠商參考，並協助國內廠商參與國外採購，積極拓展海外市場；營造業主管機關亦應研謀因應措施，鼓勵優良營造業提昇工程技術，加速產業升級，並促使其健全發展，提昇營造產業規模，增強其對外競爭力。

- 3、按「營造業法」第 51 條規定：「依第 34 條規定評鑑為第一級之營造業…為優良營造業…得依下列方式獎勵之…二、承攬政府工程時，押標金、工程保證金或工程保留款，得降低百分之五十以下；申請工程預付款，增加百分之十」。另「押標金保證金暨其他擔保作業辦法」第 33 條之 5 亦有類似規定，惟對於「申請工程預付款，增加百分之十」卻無明文規定，該二法令規定似未臻一致，且目前營造業法主管機關與採購法主管機關對於優良營造業廠商所建置之資訊系統，尚無法相互連結，允應儘速解決，以確實落實優良廠商獎勵制度，鼓勵優良廠商參與政府採購，以提昇競爭力。

二、法務部

採購法施行以來，在實務上採行限制性招標或最有利標決標方式之採購作業、適用法規較其他招決標方式繁瑣、複雜，且近年陸續發生多起備受社會矚目之重大採購弊案，咸因採行該等招、決標方式而衍生官商勾結、不當接受招待、影響評選公正等弊端，致使社會各界對政府採購案件之公正性及透明度仍存有諸多質疑。法務部就 95 年 1 月至 98 年 6 月間各機關採用限制性招標及最有利標決標之採購案件，研析常見執行缺失、臚列異常緣由及探究制度之執行窒礙等，於 98 年 8 月 11 日提出「各機關採行限制性招標及最有利標決標案件執行情形分析報告」。茲摘錄該報告內容如次：

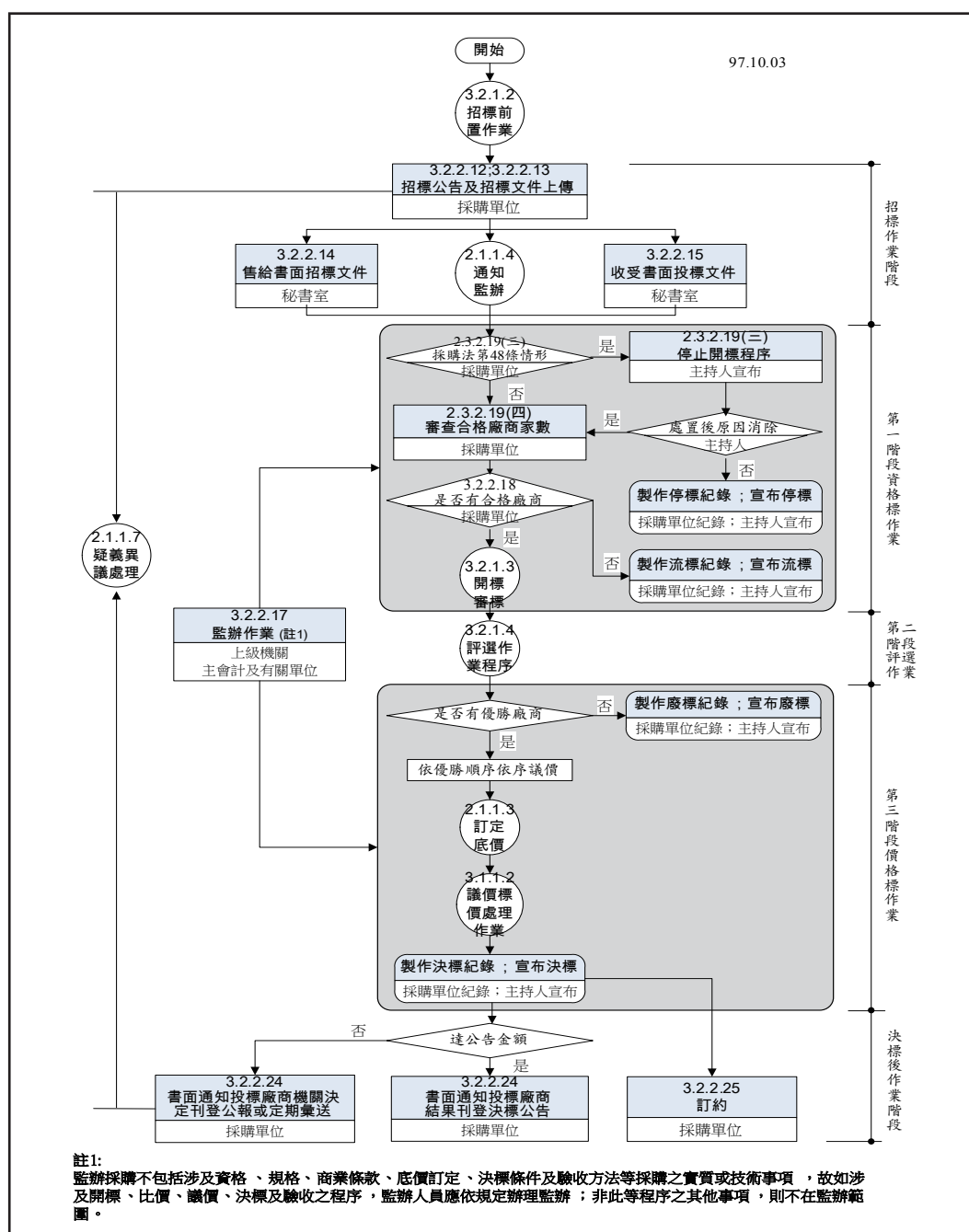
- (一) 限制性招標及最有利標決標之法令依據及作業程序

1、限制性招標部分

(1) 法令依據

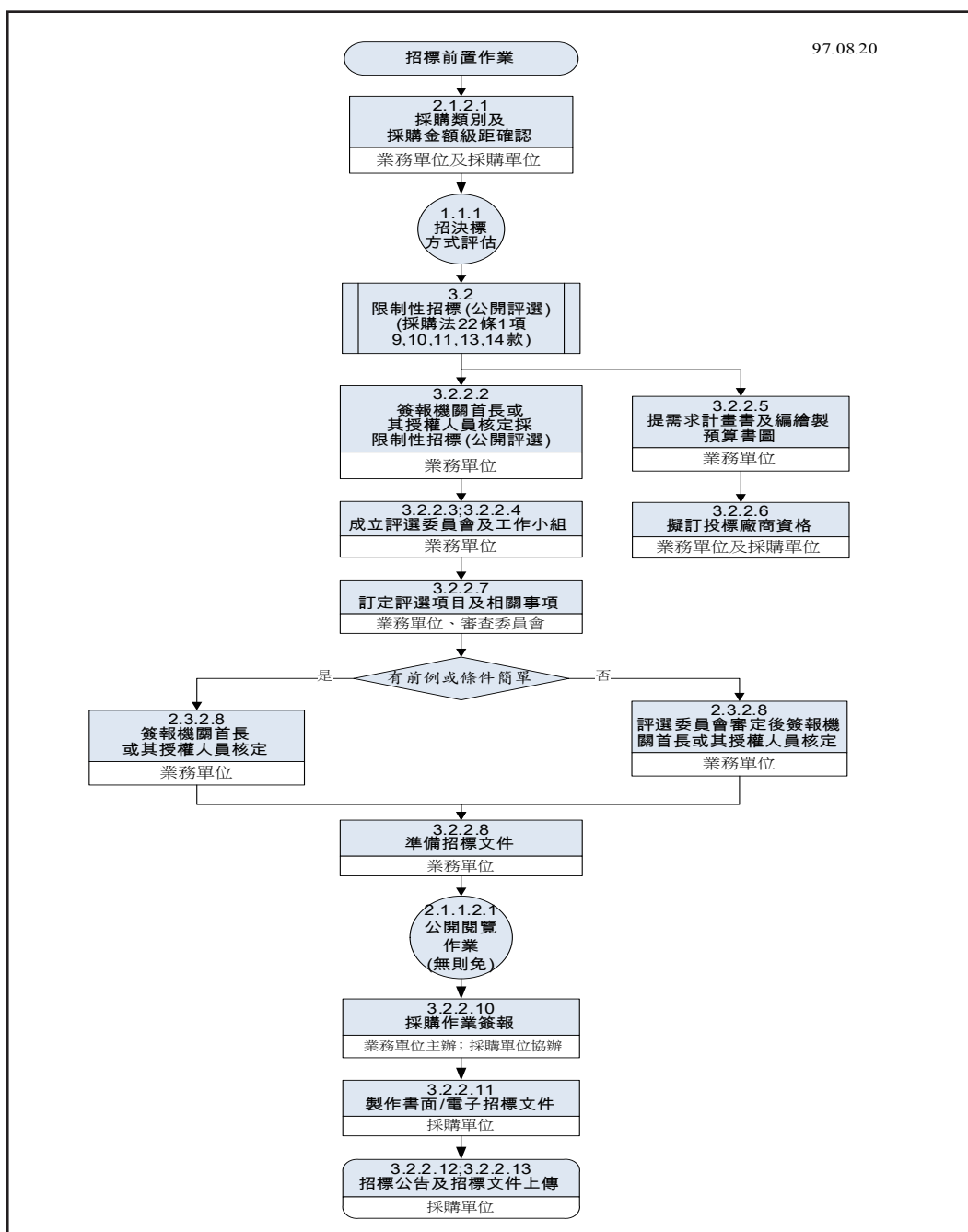
依採購法第 20 條第 4 項規定，所稱限制性招標係指不經公告程序，邀請廠商議、比價，且應就個案敘明符合各款之情形，簽報機關首長或其授權人員核准後方得為之。其作業方式可分為「未經公開評選最低標」（下稱「限制性招標--未經公開評選」，採購法第 22 條第 1 項第 1 至 8、12、15、16 款）及「公開評選準用最有利標」（下稱「限制性招標--公開評選」，採購法第 22 條第 1 項第 9、10、13、14 款）兩類。

(2) 作業程序詳如圖 6、圖 7。



資料來源：臺北市政府採購標準作業程序

圖 6 限制性招標未經公開評選最低標作業流程



資料來源：臺北市政府採購標準作業程序

圖 7 限制性招標公開評選準用最有利標作業流程

2、最有利標決標部分

(1) 自 88 年 5 月採購法施行以來，最有利標衍生部分官商勾結舞弊情事，工程會爰自 95 年起採取改革作為，其重要措施整理如表 8：

表 8 近年最有利標改革措施一覽表

時間	改善措施
95.5	訂頒「機關異質採購最有利標作業須知」，明定各機關辦理最有利標之正確程序，且評選結果應簽報機關首長或其授權人員核定後，方得宣布決標，以示機關對評選結果負責。
95.10	建置「最有利標標案管理系統」，由電腦隨機產生相對應領域建議名單，減少人為操作可能；機關傳輸決標公告後，系統自動洽詢委員有無異常情形；並以燈號顯示異常標案及隨時查核。
96.5	修正「專家學者建議名單資料庫建置及除名作業要點」，提升專家學者資料庫品質，以利機關遴選具專業、公正之外聘委員。
96.4	修正發布「最有利標評選辦法」（刪除原條文關於評選委員辦理序位評比，應予不同廠商不同序位之規定）。
97.2	修正發布「採購評選委員會審議規則」第 14 條第 1 項增訂「委員認為本人或機關認其有不能公正執行職務之虞，應予辭職」。
97.4	修正發布「採購評選委員會組織準則」部分條文。
97.7	修正「採購評選委員會委員須知」第 11 點第 2 項：廠商投標文件於評選前函送評選委員審閱時，應註明為密件，並載明評選委員負有保密義務，且不得與廠商私下接洽與該採購案有關之事務。
97.7	停止適用「工程採購決標方式一覽表」，個案是否適宜採最有利標，回歸採購法之規定。
97.8	修正「專家學者建議名單資料庫建置及除名作業要點」，明定應推薦品操良好且近 10 年內無受記過（或懲戒）以上處分紀錄之專家學者；簡化部分申請審核資料及更正程序，提昇資料庫品質。另修訂專家學者申請審查表，限制僅得填列 2 項專長。
97.8	訂頒「採購評選委員會委員名單保密措施一覽表」明定機關於評選前辦理涉及評選委員名單之保密措施。
97.8	修正外聘評選委員之遴選程序，放寬機關得利用資料庫遴選或「最有利標標案管理系統」篩選 5 倍建議名單遴選，提昇評選品質及採購效率。

時間	改善措施
97.9	修正「機關異質採購最有利標作業須知」，刪除機關辦理訂定規格並無困難之採購不宜採最有利標決標之規定，回歸由招標機關視個案特性及實際需要擇定適當決標方式。
98.4	函示停止適用「最低標為原則、最有利標為例外」之指示事項，採購決標原則回歸採購法第 52 條及第 56 條規定辦理。

(二) 執行現況與問題分析

1、年度採購案件執行情形

(1) 限制性招標部分

<1> 依工程會提供之統計資料，全國各機關 95 年 1 月至 98 年 6 月採購總件數為 631,178 件，總決標金額約為 40,741 億元，採行限制性招標之決標件數共 142,955 件，決標金額約為 13,035 億元，占總決標件數 22.65%，占總決標金額 32.00%，詳如表 9。

表 9 95 至 98 年 6 月限制性招標件數及金額比率一覽表

年度	決標總件數 (A)	決標總金額 (億元) (B)	限制性招標件數 (C)	限制性招標決標金額 (億元) (D)	限制性招標決標所占比率 (C/A)	限制性招標決標金額所占比率 (D/B)
95 年	174,240	9,858	39,510	2,591	22.68%	26.28%
96 年	174,644	12,925	39,086	4,560	22.38%	35.28%
97 年	194,260	13,087	43,193	4,545	22.23%	34.73%
98 年 1~6 月	88,034	4,870	21,166	1,339	24.04%	27.50%
總計	631,178	40,741	142,955	13,035	22.65%	32.00%

<2> 各機關 95 年 1 月至 98 年 6 月採行限制性招標

之採購案件占採購總件數比例分布情形，介於 22.68%~24.04% 間，變化不大；惟其決標金額比例在 95 至 97 年呈現上升趨勢，但 98 年 1~6 月所占比例略降，詳如圖 8。

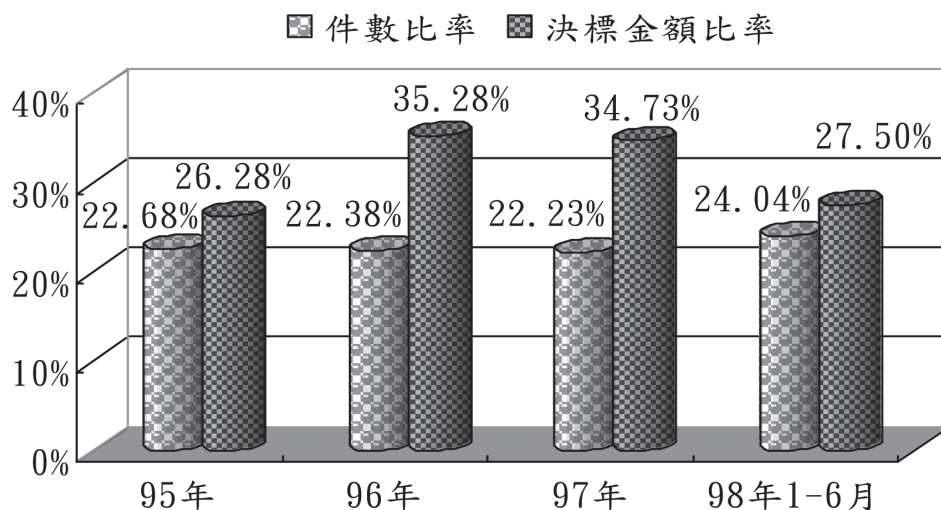


圖 8 95 至 98 年 6 月限制性招標件數及金額比率

<3> 各機關 95 年 1 月至 98 年 6 月採行限制性招標件數，以「勞務」類最多（82,916 件，占 58.00%），「財物」類次之（42,753 件，占 29.91%），「工程」類則有 17,286 件，占 12.09%；但如以決標金額觀之，則以「財物」類比例最高（60.16%，約 7,842 億元），「勞務」類次之（33.47%，約 4,363 億元），「工程」類最少（6.38%，約 831 億元），詳如表 10；另以有無公開評選區分，則以「未公開評選」件數、金額較高（96,550 件，約 10,333 億元），而「公開評選」則為 46,405 件，約 2,702 億元，詳如表 11。

表 10 限制性招標件數採購類別件數、金額一覽表

年度	工程		勞務		財物	
	件數	金額 (億元)	件數	金額 (億元)	件數	金額 (億元)
95 年	4,867	233	22,478	1,295	12,165	1,063
96 年	4,386	198	22,315	1,200	12,385	3,163
97 年	4,995	268	25,250	1,225	12,948	3,052
98 年 1-6 月	3,038	132	12,873	643	5,255	564
合計	17,286	831	82,916	4,363	42,753	7,842
占限制性招標決標 件數、金額比率	12.09%	6.38%	58.00%	33.47%	29.91%	60.16%

表 11 限制性招標有無公開評選決標案件、金額一覽表

年度	限制性招標— 公開評選		限制性招標— 未經公開評選	
	件數	金額 (億元)	件數	金額 (億元)
95 年	12,287	718	27,223	1,873
96 年	12,367	708	26,719	3,852
97 年	13,697	819	29,496	3,726
98 年 1-6 月	8,054	457	13,112	882
合計	46,405	2,702	96,550	10,333
占限制性招標決標件 數、決標金額比率	32.46%	20.73%	67.54%	79.27%

(2) 最有利標決標部分

<1> 經統計全國各機關 95 年 1 月至 98 年 6 月採購總件數為 631,178 件，總決標金額約為 40,741 億元，採最有利標決標之件數共計 106,647 件，決標金額約為 4,203 億元，占總決標件數 16.90%，占總決標金額 10.32%，詳如表 12。

表 12 95 至 98 年 6 月各機關採最有利標決標案件統計表

年度	決標 總件數 (A)	決標總金額 (億元) (B)	最有利標 決標件數 (C)	最有利標 決標金額 (億元)(D)	最有利標 決標所占 比率(C/A)	最有利標 決標金額 所占比率 (D/B)
95 年	174,240	9,858	30,546	1,375	17.53%	13.95%
96 年	174,644	12,925	28,047	1,182	16.06%	9.15%
97 年	194,260	13,087	31,668	1,127	16.30%	8.61%
98 年 1~6 月	88,034	4,870	16,386	518	18.61%	10.64%
總計	631,178	40,741	106,647	4,203	16.90%	10.32%

各機關採行最有利標決標採購案件占採購總件數比例，從 95 年 17.53%、96 年 16.06%、97 年 16.30%，而決標金額占採購總金額比例，從 95 年 13.95%、96 年 9.15%、97 年 8.61%，整體而言係呈現下降趨勢，詳如圖 9，此應與 95 年行政院第 2983 次會議決議指示「以最低標為原則、最有利標為例外」及工程會陸續對評選程序增（修）訂較為嚴謹之規範及措施有關。然而，考量部分機關反映推動公共工程有採行最有利標之需要，卻因該提示而有所顧慮，造成實務執行障礙，故行政院已於 98 年 4 月 27 日函示停止適用該提示，使各機關回歸採購法體制辦理採購，故對照 98 年 1~6 月最有利標決標案件比例達 18.91%，似已逐漸發揮法規鬆綁之效。

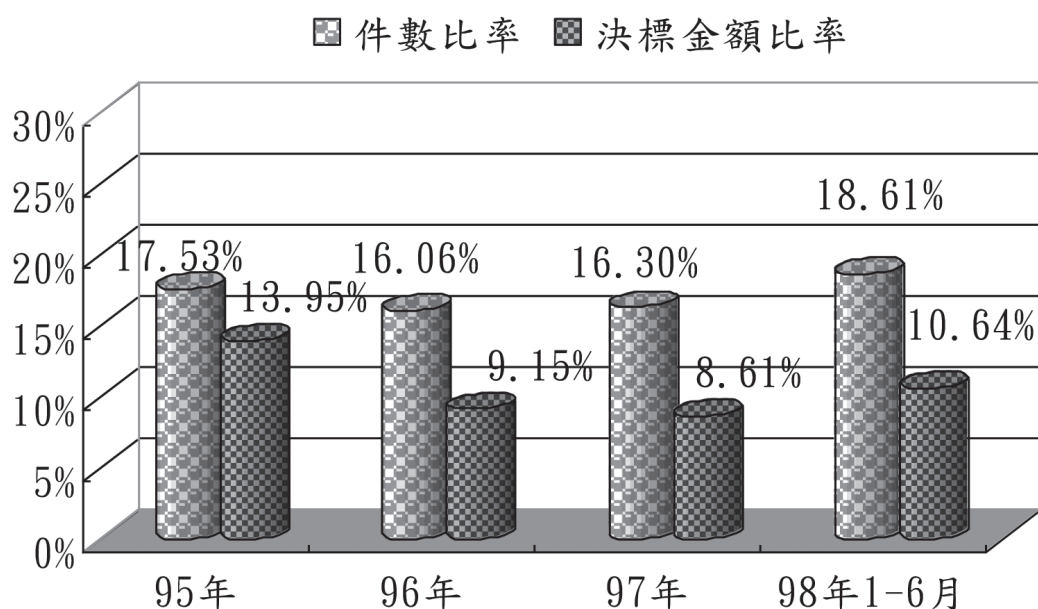


圖 9 各機關採行最有利標決標件數及金額比率

<3> 各機關 95 年 1 月至 98 年 6 月採行最有利標決標案件中，依採購類型分，以「勞務」類最多（85,086 件，占 79.78%），「財物」類次之（18,045 件，占 16.92%），而「工程」類最少（3,156 件，占 3.30%）；但如以決標金額所占比例觀之，從高至低依序為「勞務」（2,773 億元，65.98%）、「工程」（986 億元，23.46%）及「財物」（444 億元，10.56%），詳如圖 10。

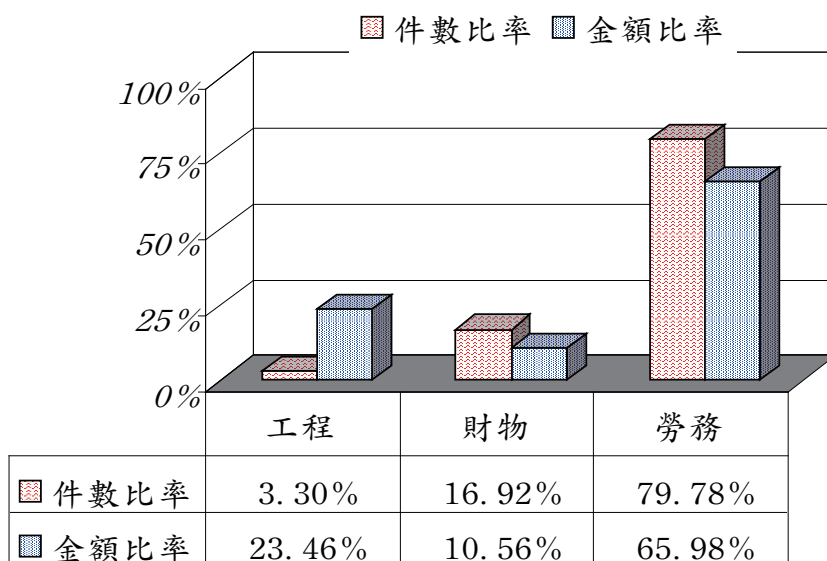


圖 10 95 年 1 月至 98 年 6 月最有利標決標各類型採購件數及金額比率

<4> 各機關 95 年 1 月至 98 年 6 月採行最有利標決標案件中，以「取最有利標精神」比例最高，約近 62%，而「適用最有利標」及「準用最有利標」合計約占 38%；但如以決標金額比例觀之，則以「準用最有利標」（2,359 億元，56.13%）最高、「適用最有利標」次之（1356 億元，36.55%），「取最有利標精神」最低（307 億元，7.32%），詳如圖 11。

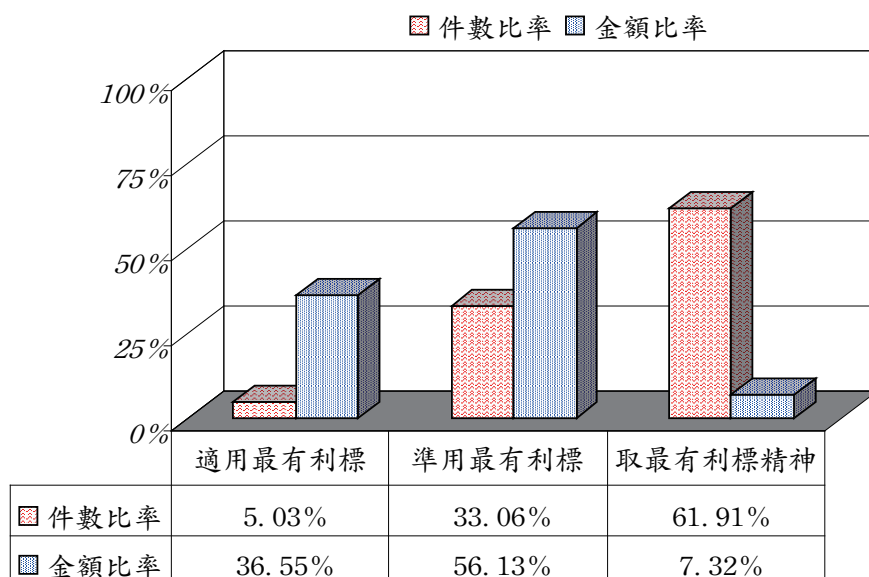


圖 11 95 年 1 月至 98 年 6 月最有利標決標類型及金額比率

2、提列異常採購案件緣由

(1) 依招標方式、決標方式區分

各機關政風單位自 93 年 1 月至 98 年 6 月每季提列之異常採購案件中，「移送偵辦」共 684 案，其中採「限制性招標」者計 119 案（占全部案件之 17.40%），以「工程」類移送件數最多；而以「最有利標」決標者有 105 案（占全部案件之 15.35%），且以「勞務」類移送件數最高，詳如表 13 及表 14。

表 13 各機關移送偵辦之異常採購案件招標方式、採購類型統計表

招標方式	採購類別				比例
	工程	財物	勞務	小計	
公開招標	258	104	76	438	64.04%
限制性招標 - 公開評選	6	3	46	55	8.04%
限制性招標 - 未經公開評選	57	4	3	64	9.36%
選擇性招標	1	1	0	2	0.29%
公開取得	36	53	36	125	18.27%
合計	358	165	161	684	100.00%

表 14 各機關移送偵辦之異常採購案件決標方式、採購類型統計表

決標方式	採購類別				比例
	工程	財物	勞務	小計	
最低標	329	155	95	579	84.65%
適用最有利標	19	6	33	58	8.48%
準用最有利標	7	0	23	30	4.39%
取最有利標精神	3	4	10	17	2.49%
合計	358	165	161	684	100.00%

(2) 依提列異常緣由區分

依據表 15、表 16 分析，「移送偵辦」之異常採購案件，仍以採最低標決標原則者居大宗（577 件），但無論是限制性招標或最有利標決標案件，均以「投標廠商有異常關連」（限制性招標 34 件，4.97%、最有利標 20 件，2.92%）、「其他」（限制性招標 29 件，4.24%、最有利標 31 件，4.53%）及「圍

標」(限制性招標 13 件, 1.90%、最有利標 14 件, 2.05%) 等三類原因所占件數(合計 141 件次)較多。

表 15 各機關移送偵辦之異常採購案件異常緣由統計表一以招標方式區分

提列異常緣由	招標方式					限制性招標案件比例 (A + B) / 684
	公開招標	限制性招標 - 公開評選 (A)	限制性招標 - 未經公開評選 (B)	選擇性招標	公開取得	
投標廠商間有異常關聯	141	11	23	1	44	4.97%
分割預算發包	1	0	1	0	10	0.15%
未利益迴避	5	2	0	0	0	0.29%
招標方式不當	5	0	11	0	8	1.61%
非因緊急情事超底價決標	1	0	0	0	0	0.00%
洩漏底價或洩密	6	0	0	0	1	0.00%
規格 / 資格限制競爭	14	2	2	0	3	0.58%
圍標	143	11	2	0	41	1.90%
綁標	22	0	11	2	1	1.61%
標比偏高	1	0	0	0	1	0.00%
標價偏低顯不合理	2	0	1	2	1	0.15%
轉包	3	0	1	0	0	0.15%
驗收作業不實	22	0	6	2	1	0.88%
其他	72	9	20	1	14	4.24%
合計	438	35	78	8	125	16.52%

表 16 各機關移送偵辦之異常採購案件異常緣由統計表一以決標原則區分

提列異常緣由	決標原則				最有利標案件比例 (A) /684
	最低標	最有利標 (A)			
		適用最有利標	準用最有利標	取最有利標精神	
投標廠商間有異常關聯	200	8	6	6	2.92%
分割預算發包	7	2	0	3	0.73%
未利益迴避	3	2	2	0	0.58%
招標方式不當	24	0	0	0	0.00%
非因緊急情事超底價決標	1	0	0	0	0.00%
洩漏底價或洩密	6	0	1	0	0.15%
規格 / 資格限制競爭	12	5	3	1	1.32%
圍標	183	1	8	5	2.05%
綁標	23	12	1	0	1.90%
標比偏高	0	2	0	0	0.29%
標價偏低顯不合理	5	1	0	0	0.15%
轉包	3	0	1	0	0.15%
驗收作業不實	25	5	1	0	0.88%
其他	85	22	7	2	4.53%
合計	577	60	30	17	15.64%

(3) 依檢調後續偵辦情形區分

由表 17、表 18 可知，檢調單位偵結（不含「偵辦中」、「其他」）案件中，「限制性招標」案件經法院審理被判刑者有 15 案，占全部移送偵辦案件總數之 2.19%，比「公開招標」案件之定罪率（1.75%）較高；但「最有利標決標」案件經法院審

理被判刑之件數僅有 4 案，占全部移送偵辦案件總數之 0.59%，遠低於「最低標決標」案件之定罪率（3.22%）。綜上所述，顯示司法機關認為「限制性招標」所產生之不法問題相較於「最有利標決標」案件為高，是以，未來各機關辦理採購時應慎擇招標方式及正確適用法令，將能減少後續衍生弊端或爭議之可能。

表 17 各機關移送偵辦之異常採購案件後續偵辦分類統計一以招標方式區分

後續偵辦情形	公開招標		限制性招標				選擇性招標		公開取得	
	件數	比例	公開評選件數	比例	未公開評選件數	比例	件數	比例	件數	比例
判刑（含未確定）	12	1.75%	15	2.19%	0	0.00%	0	0.00%	11	1.61%
無罪（含未確定）	2	0.29%	0	0.00%	2	0.29%	0	0.00%	1	0.15%
起訴（含審理中）	21	3.07%	5	0.73%	5	0.73%	0	0.00%	4	0.58%
緩起訴	19	2.78%	1	0.15%	0	0.00%	0	0.00%	13	1.90%
不起訴	24	3.51%	0	0.00%	5	0.73%	1	0.15%	10	1.46%
行政簽結 / 列參	49	7.16%	3	0.44%	2	0.29%	0	0.00%	8	1.17%
偵辦中	304	44.44%	30	4.39%	50	7.31%	1	0.15%	72	10.53%
其他	7	1.02%	1	0.15%	0	0.00%	0	0.00%	6	0.88%
總計	438	64.04%	55	8.04%	64	9.36%	2	0.29%	125	18.27%

表 18 各機關移送偵辦之異常採購案件後續偵辦分類統計—以決標方式區分

後續偵辦情形	最低標		適用最有利標		準用最有利標		取最有利標精神	
	件數	比例	件數	比例	件數	比例	件數	比例
判刑 (含未確定)	22	3.22%	1	0.15%	3	0.44%	0	0.00%
無罪	3	0.44%	0	0.00%	0	0.00%	2	0.29%
起訴 (含審理中)	25	3.65%	7	1.02%	8	1.17%	1	0.15%
緩起訴	31	4.53%	1	0.15%	1	0.15%	0	0.00%
不起訴	36	5.26%	0	0.00%	0	0.00%	4	0.58%
行政簽結 / 列參	54	7.89%	5	0.73%	6	0.88%	2	0.29%
偵辦中	395	57.75%	24	3.51%	39	5.70%	8	1.17%
其他	13	1.90%	1	0.15%	1	0.15%	0	0.00%
總計	579	84.65%	39	5.70%	58	8.48%	17	2.49%

(三) 影響採用意願因素分析

1、限制性招標部分

(1) 對投標廠商而言

認為「公開招標」成本較低且公平、公開度較高，採購績效及承辦單位的正面形象評價也較高；而限制性招標在公平性、公開性、競爭性等項目評價較低，故廠商對公開招標的認同感最高、對限制性招標之認同感最低，詳如表 19。

表 19 投標廠商對招標方式的認同感比較

項目	招標方式		
	公開招標	選擇性招標	限制性招標
成本	低	中	高
品質	中	高	低
效率	中	低	高
績效	高	中	低
評價	高	中	低
公平性	高	中	低
公開性	高	中	低
參與度	高	中	低
競爭性	高	中	低

(2) 對採購人員而言

經彙整分析內政部、經濟部等機關政風機構所提意見，致使採購人員心態保守原因臚陳如後：

- <1> 適用條款之解釋易生歧異，易受投標廠商及上級機關（或審計單位）質疑其公平性及適用法條之正當性或圖利特定廠商，且常成為採購稽核小組、檢調單位之稽核或調查對象，造成承辦人員心理壓力，除非情勢急迫，多不願貿然採用。
- <2> 相關法規及函釋更迭頻仍或不同時期之解釋寬嚴不一，採購人員如專業性不足，易生錯誤。
- <3> 招標作業較繁複且冗長（如有些採購案需成立採購評選委員會及開標方式採「資格」、「評選」、「價格」三段式開標作業等），行政效率較不佳。
- <4> 採公開評選作業繁瑣複雜，採購人員承辦經驗

不足，且評選過程中亦常遭疑有委員名單外洩、委員專業性不足、評選不公或得標廠商標價偏高不合理浪費公帑等情事，故採用意願偏低。

- <5> 上級機關對限制性招標案件多訂有較嚴格之適用規定或授權條件，故所屬機關辦理採購標案仍多採公開招標方式辦理。
- <6> 勞務採購採限制性招標後，其後續擴充金額並無限制，易造成新增或契約變更金額超過原合約價金等不合理現象。

2、最有利標部分

(1) 對於行政院停止「以最低標為原則、最有利標為例外」之看法

<1> 贊同意見

採購法第 52 條並無明定各種決標原則之適用順序，故應不侷限於「最低標為原則、最有利標為例外」之思維，以符採購法第 6 條第 2 項之立法意旨，機關可視各採購性質採取對機關更有利之採購方式辦理。

<2> 反對意見

- a. 此舉已引發基層承辦人員疑慮，憂心各界施壓搶標，致其遭牽連陷入弊案泥淖；尤其放寬規定後，恐重蹈過去關說、圍標情事，各級政府弊案可能層出不窮。
- b. 最有利標爭議較多，機關專業判斷之行政裁量權及採購人員品德操守等問題充滿不確定之人為因素，影響評選之公平性。
- c. 有無統計資料足資證明前述改革政策已明顯改善最有利標弊失，否則廢除「最低標為原則、最有利標為例外」指示，無助於防弊。

(2) 實務上窒礙難行之處

經彙整分析內政部、經濟部等機關政風機構所提意見及相關資料，最有利標決標方式之執行困境如下：

<1> 「異質性」之認定困難

按採購法第 52 條第 2 項規定，須確定該採購案具「異質性」且「不宜以最低標辦理」，方能採最有利標決標。惟揆其內容過於概念化而無具體客觀標準，蓋實際上不同的廠商履行契約，不可能在技術、品質、功能上完全相同，則任一採購案詳細分析其採購標的特性後，似均得視為符合異質採購，致各機關判斷標準莫衷一是，反易引起執行機關及審計機關之疑惑與爭執，致部分機關不願採行最有利標決標，亦曲解最有利標決標之立法意旨。

<2> 上級機關核判權責未能有效發揮

上級機關抱持保守心態或亦不熟悉採購法規，常以「已有明確規格或訂定規格無困難」或「不熟悉最有利標作業規定」等理由拒絕核准採行；或常僅為形式審核，缺乏一致、明確的審核標準，導致計畫評估未確實。

<3> 「不宜以最低標決標」之採購類型及認定標準未盡明確

每一採購案特性有異，部分採購標的並非大量生產、品質齊一之產品，而以最低價購得之標的可能僅是決標當時耗費成本最低者，但其後續維修所造成之直（間）接成本極可能超過標價較高但品質較穩定者，則何種案件尚可歸類為「不宜以最低標決標」之案件，頗值探討。

<4> 未嚴謹訂定採購預算

在實務上發現對個案專業性規劃項目、內容、市場行情瞭解度不夠或商情查訪未盡確實，草率編列採購預算而不採行協商措施，逕以企劃書報價決標之機關不在少數，加上宜採準用最有利標卻誤認適用最有利標，等於放棄價格的把關，致予得標廠商獲取超額利潤，造成決標價格之不合理與公帑之浪費。

<5> 作業程序繁複且相關法規更修頻仍，易生錯誤

招標規劃包含成立評選委員會（含委員遴選）、工作小組、報請上級機關核定、保密措施、評選項目審定、評選紀錄及後續議價或決標等程序，且「最有利標評選辦法」、「採購評選委員會審議規則」及「採購評選委員會組織準則」等相關作業規定及相關函釋修改頻仍，易造成機關人員疏於注意而適用非最新有效法規，發生採購錯誤行為之情形；或承辦人員唯恐疏失，造成事後審計查核時受到處分及怕麻煩之心態，而簽辦採購作業時迴避採用最有利標決標方式辦理。

<6> 評選過程易引起爭議

a. 人為介入影響評選結果

現行法令僅規定評選委員人數之上、下限及委員需具有與採購案相關專業知識及外聘專家學者人數之比例，因此，機關首長聘派時，於形式上符合規定，即屬合法，致使部分有意主導標案結果之首長授意簽聘特定人員為評選委員，或以無合適者為由，另聘工程會建議名單以外之人員，均易造成人為因素凌駕專業，操縱評選結果之不當情事。

b. 委員遴選困難

依現行作業規定，評選委員均為無給職，外聘委員僅能支領兼職酬勞（出席費、交通費及審查費），但評選時廠商所提之企劃書等資料數量往往相當龐大，其支領報酬顯難反映實際工作量，致使部分學者專家對擔任評選委員興趣缺缺，抑或受聘後出席評選會意願低落，或未能詳閱廠商投標文件，導致廠商簡報時務求內容華麗動人，甚至超出建議書承諾內容等不正常現象。

c. 委員素質難以掌握

工程會專家資料庫常不敷使用，較難找到具有符合採購標的專長之適當人選；又評審散居各地，甚難全部聚齊開會，故常呈現區域化現象；且評選委員對採購案之深入程度、對採購法評選法規之認知等，均是影響最有利標意旨是否達成之關鍵。

<7> 評選項目、評選標準及評定方式不當

部分採購承辦人囿於作業經驗不足，在評選項目擇定上僅沿用過去其他案件，或主觀寬鬆認定符合採購評選委員會組織準則第3條第1項「有前例或條件簡單者」之但書，逕行剝奪評審委員會「訂定或審定」之權利義務，致使評選項目、評審標準及評定方式有瑕疵、有利或不利特定廠商、或價格納入評分比率有誤、評分及序位相同之後續處理方式有誤等情形，而無法評選出最佳廠商，也導致評選結果常受到質疑。

<8> 未建立採購履約成效檢討機制

評選所依據之資訊未必完整全面，而履約

後亦可能發生非機關或評選委員會所能控制或預見之問題（如得標廠商承攬過多案件，超過其負荷，導致履約品質不佳），惟許多機關仍僅求採購案盡快驗收結算，未能適時檢討履約成果是否達成預期目標，並改進採購流程與作法，將使相同缺失重複發生，且未使經費發揮應有的效果。

（四）建議事項

1、法規面

- (1) 訂定「限制性招標」、「最有利標」之標準作業程序，研議限制性招標、最有利標之使用慣例、明確界定「合理理由」、「適用條款」之範疇，並研議修法俾承辦人員有所依循，以免各機關解釋不一、杜絕爭議。

- (2) 界定「異質性」之客觀標準

採最有利標決標之採購案件，應先確認其是否屬異質採購，若該採購屬異質採購，則需進一步區分異質程度高低，而決定採行「異質採購最低標」或「異質採購最有利標」。惟異質性高低的判斷準則，目前尚無明確定論，工程會於 95 年 5 月曾就工程採購函示判斷標準，但已於 97 年停止適用，故現行制度上尚乏具體判斷之依據，宜對可適用最有利標之採購案件界定具體適用範圍，避免造成執行偏差及社會大眾或廠商對採最有利標決標案件之質疑。

- (3) 修正採購法第 52 條適用最有利標決標之前提要件

採購規格及投標廠商資格如能妥為訂定，則何種案件尚可歸類為「不宜以最低標決標」之案件？究其本質應屬採購策略的選擇，採購法第 52 條所規定之適用最有利標決標之前提要件似可酌予修正，以免過於概念式之用語，造成不同機關認定之差異性。

2、制度面

(1) 針對機關首長建立有效監督制衡機制

承前所述，機關首長常利用限制性招標議、比價或在最有利標評選時基於特殊立場遴聘立場偏頗之評選委員，以圖利特定廠商，實應針對機關首長認定符合限制性招標規定、遴聘評選委員之裁量權限儘速建立監督制衡機制，使相關招、決標作業之公平、公正性能為外界所接受。

(2) 酌修相關法規提供獎勵誘因，鼓勵有經驗之採購人員留任；及修法明確劃分工作職掌，釐清責任歸屬，減少承辦人員執行工作之困擾。

(3) 健全評選委員會體質及建立評選委員證照認證制度

研究發現，外界認為外聘委員較具公信力，且評選委員如具專業背景、瞭解工作內容及法規，應能公正辦理評選，但目前內聘委員多為機關單位主管，真正符合「具採購案相關專門知識」者甚為有限，在其占多數之情形下，評選結果難稱具公平性及客觀性。故建議主管機關適度修法，適度規範內聘委員之資格或提高外聘委員人數比率，限制專家學者每年及同一機關得受聘之次數、落實保密作業，以免廠商輕易推測出某機關之標案下評審委員之人選及提高評選品質外；另建議增加工程會專家資料庫評選委員專業類別之子階類別，使其專業符合採購目的，並建議推動評選委員之教育訓練及認證制度，並將其法制化，賦予評選委員責任與榮譽，避免評選作業產生偏誤或淪為橡皮圖章，以提昇評選作業之專業性與公正性。

(4) 由具有較具專業能力或公信力之主辦機關擔任核定權責機關，建立上級機關核判管理制度（含上級與下級機關認定結果有異時之後續處理），以加強監督專

案之執行；並成立督導小組，遴選具各類採購專業人員並培訓後，於標案作業各階段派至各機關檢視有無違失或不法情事並適時導正，發揮事前、事中查核之先期管控效果，避免損害擴大。

(5) 建立履約成果檢討與回饋機制

主管機關應從採購開始到履約結束透過完整的專案效益分析與追蹤，建立過去執行案件資訊與執行成效回饋機制與績效評核辦法，檢視得標廠商之履約能力、施作品質及成效與機關採行最有利標之預期目的是否吻合；評選委員評分意見、評選項目及方式是否確有助選出最佳廠商，並將結果納入爾後廠商投標資料，建構優良廠商資料庫，促使機關採購作業程序及作法之革新。

(6) 強化杜絕綁標機制

主管機關已研議刪除「不經公告程序」之規定，期使限制性招標程序更為公開透明；另建議於招標文件公開閱覽、釋疑後，機關宜彙整公告各方意見，逐一敘明採用或不採用之理由及回覆廠商內容；或於委員名單解密時附具遴聘理由；且應將「委員間評選」或「與工作小組初審意見」有明顯重大差異之評選結果時均應載明於會議紀錄，以發揮制衡機制，降低綁標以謀不法利益之誘因。

3、執行面

(1) 審慎訂定合理預算

研究調查發現，若將價格完全排除於最有利標之決標條件，不僅喪失市場競價機制，也增加公帑不必要之浪費。因此機關應依採購標的需求並考量成本、市場行情及機關過去決標資料，嚴謹訂定採購預算；且主管機關亦應建立明確價格評審標準及合理劃分評選內容，導入可量化之價格競爭因素，

導正現行機關過於重視履約品質而忽視摶節公帑之心態，及避免採購變成補助之不當情事。

(2) 項目權重配分應合理、合宜

承辦單位應依採購個案考量評選項目配分權重之最適性，擇定之評選項目及子項，應著重於與採購標的有關；與決定最有利標目的有關；與分辨廠商差異有關；明確、合理及可行；不重複擇定子項，並明定於招標文件中，使廠商得據以提供最佳企劃方案，評選委員於評定優勝廠商時亦有客觀評定取捨標準。

(3) 建立相關人員（需求、使用及監辦單位）之回訓機制，並將民法、刑法之圖利、瀆職罪與檢調約談實務等內容納入講習教材，除使其嫻熟法規及掌握法令更迭情形外，並能區辨圖利與便民之界線；及建立人性化法規函釋查詢軟體，供機關人員按步執行，免除誤用法令及解決新手難以入門的窘境。

(4) 主管機關應多以標準作業手冊或公開個案作業實例宣導並彙集相關違失案例及解決方法，引導採購機關適切採行；另如能建立「檢察單位與行政機關間聯繫平台機制」並予落實，應有助於提昇行政效率及避免後續司法資源之耗費。

(5) 減少人為不當因素介入，促使採購公正公平

查核金額（或巨額金額）以上之最有利標工程，交由中央主管機關以電腦系統輔助處理，降低承辦人員被關說之壓力；採購人員（包含機關首長）應依法行政，盡量避免主觀及人為不當因素（如請託關說）介入，減少採購弊端發生。

三、行政院公共工程委員會

行政院劉前院長於 98 年 7 月 8 日中央廉政委員會第 3 次委員會議針對法務部「重大弊案檢討及制度改進方案」報

告指示：「就最有利標及限制性招標運用應如何兼顧興利及防弊，請工程會及法務部研商就某些類別案件建立採購方式的共識及慣例。」由於採最有利標決標方式辦理之案件，較易發生弊端而遭檢調機關查辦，為建立政府採購制度，研商採購法決標方式之合理標準，並瞭解各檢調、主計及審計單位於偵辦或監督政府採購案件之實際情形，工程會特於 98 年 7 月 24 日邀集審計部、法務部政風司、法務部檢察司、行政院主計處、各地方法院檢察署、各縣（市）政府主計處、法務部調查局、臺北市調查處、高雄市調查處、各地區機動工作組、各縣（市）調查站等單位，召開「政府採購問題座談會」；法務部亦依上開劉前院長指示事項，研編「各機關採行限制性招標及最有利標決標案件執行情形分析報告」，就法規面、制度面及執行面提出多項建議（已如前述）。茲就本專案調查研究有關事項臚陳如次：

（一）機關採購案件採限制性招標之適法性檢討

- 1、對於公告金額以上之採購，得採限制性招標之情形，於採購法第 22 條第 1 項各款明定其適用情形。其施行細則第 22 條至第 23 條之 1 並就條文定義及作業程序補充規定。
- 2、上述採購法第 22 條第 1 項各款中之第 9 款至第 11 款、第 13 款、第 14 款，涉及以公開評選或公告審查優勝廠商方式，工程會並訂定「機關委託專業服務廠商評選及計費辦法」、「機關委託技術服務廠商評選及計費辦法」、「機關委託資訊服務廠商評選及計費辦法」、「機關辦理設計競賽廠商評選及計費辦法」、「機關指定地區採購房地產作業辦法」、「機關委託研究發展作業辦法」、「機關邀請或委託文化藝術專業人士機構團體表演或參與文藝活動作業辦法」。
- 3、未達公告金額但逾公告金額十分之一之採購，採購法第 49 條規定符合採購法第 22 條第 1 項各款情形者，

亦可據以辦理限制性招標。工程會並依採購法第 23 條規定訂定「中央機關未達公告金額採購招標辦法」。地方政府未定未達公告金額之招標方式者，比照中央規定辦理。

4、採購法第 22 條第 1 項各款中之第 9 款至第 11 款、第 13 款、第 14 款，其執行政程序包括公開評選、公開勘選或公告審查優勝廠商者，需經公告招標程序者，類似公開招標之競爭程序。各款涉及公告或不公告程序說明如下：

- (1) 經公告程序：採購法第 9 款及第 10 款；已訂有評選及計費辦法、作業辦法。
- (2) 兼有公告或不公告程序：採購法第 11 款、第 13 款、第 14 款。
- (3) 必經公告程序，但依採購法施行細則第 23 條之 1 規定，可併辦公告：第 2 款至第 5 款、第 12 款。
- (4) 曾經公告程序：採購法第 1 款、第 7 款。
- (5) 不經公告程序：採購法第 6 款、第 15 款、第 16 款。
- (6) 集中交易或公開競價市場：採購法第 8 款。

另依採購法施行細則第 23 條之 1 規定：「機關依本法第 22 條第 1 項規定辦理限制性招標，應由需求、使用或承辦採購單位，就個案敘明符合各款之情形，簽報機關首長或其授權人員核准。其得以比價方式辦理者，優先以比價方式辦理（第 1 項）。機關辦理採購法第 22 條第 1 項所定限制性招標，得將徵求受邀廠商之公告刊登政府採購公報或公開於主管機關之資訊網路。但採購法另有規定者，依其規定辦理（第 2 項）。」

5、為避免各機關誤解限制性招標之規定致衍生錯誤，工程會曾作出解釋函令，例如 96 年 8 月 29 日訂頒「機關依政府採購法第 22 條第 1 項第 7 款辦理採購常見錯

誤態樣」；97 年 12 月 23 日函釋採購法 22 條第 1 項第 6 款所稱「必須追加契約以外之工程」之情形；99 年 1 月 8 日令頒採購法第 22 條第 1 項第 4 款所稱「原有採購」之適用範圍；99 年 1 月 28 日函頒「政府採購法第 22 條第 1 項各款執行錯誤態樣」；99 年 6 月 23 日修正「政府採購法第 22 條第 1 項各款執行錯誤態樣」。

- 6、機關依採購法第 61 條及第 62 條規定刊登或彙送之決標資料，工程會如發現異常情形，通知機關提出說明或移請採購稽核小組進一步查察。例如 97 年度發現臺南縣仁德鄉公所採限制性招標（未經公開評選或公開徵求）比率偏高情形，移請臺南縣政府稽核小組稽核，發現多案不採公告方式之理由欠合理，業已責請檢討改進；再行稽查隔年決標案件已有明顯改善。

（二）機關辦理採購底價訂定與核定之合理性檢討

- 1、依採購法第 46 條第 1 項規定，機關訂定底價，應依圖說、規範、契約並考量成本、市場行情及政府機關決標資料逐項編列，由機關首長或其授權人員核定。另依採購法施行細則第 53 條規定：「機關訂定底價，應由規劃、設計、需求或使用單位提出預估金額及其分析後，由承辦採購單位簽報機關首長或其授權人員核定。但重複性採購或未達公告金額之採購，得由承辦採購單位逕行簽報核定。」由於底價金額之訂定與核定，涉及個案採購特性不盡相同，宜由各機關依上開規定本於權責核處。
- 2、另按採購法施行細則第 54 條規定，與廠商議價，訂定底價前應先參考廠商之報價或估價單。

（三）對防範廠商削價競爭，或以顯不合理之低價搶標，影響工程品質之具體建議

- 1、為利機關依採購法第 58 條規定辦理，防範廠商削價競爭，或以顯不合理之低價搶標，影響工程品質，工程

- 會以 89 年 12 月 11 日 (89) 工程企字第 89036737 號函頒「依政府採購法第 58 條處理總標價低於底價百分之八十案件之執执行程序」，供機關依循。
- 2、上開執执行程序，工程會曾以 92 年 3 月 27 日工程企字第 09200123080 號及 97 年 1 月 28 日工程企字第 09700038350 號令修正。又，按採購法第 58 條之立法目的，在避免機關採最低標決標時廠商低價搶標，影響履約品質及進度，惟依修正前執执行程序，只要標價偏低之最低標廠商提出擔保（即差額保證金），機關即應決標予該廠商，無法有效杜絕廠商低價搶標，有損法律授權機關行使裁量權之目的，並造成後續履約問題，爰工程會復以 99 年 4 月 29 日工程企字第 09900165330 號令修正上開執执行程序，明定機關可不通知或拒絕廠商提出擔保，不決標予該廠商之情形，並增訂通知廠商提出說明之事項。
 - 3、工程會以 95 年 5 月 23 日工程企字第 09500191630 號函頒「機關異質採購最低標作業須知」，機關辦理異質採購得於招標文件訂定審查標準，並成立審查委員會及工作小組，採評分方式審查廠商之資格及規格，經審查合於招標文件所訂及格分數之廠商，開價格標，採最低標決標。由於投標廠商須達一定之分數，方列為合格廠商，亦可防範廠商削價競爭或以顯不合理之低價搶標。
 - 4、另行政院於 97 年 9 月 30 日函送立法院之採購法部分條文修正草案已增訂第 58 條之 1 規定：「機關辦理工程採購採最低標決標時，其於招標文件公開預算金額者，得載明總標價低於預算金額之一定比率為不合格標。」該草案於立法院審議中。
- (四) 異質採購最有利標決標適用（準用）範圍及異質性認定標準檢討

- 1、機關辦理異質採購適用最有利標，係依採購法第 52 條第 1 項第 3 款及第 56 條規定辦理，其範圍以異質之工程、財物或勞務而不宜以最低標辦理者為限。其異質性之認定，依採購法施行細則第 66 條規定，為「不同廠商所供應之工程、財物或勞務，於技術、品質、功能、效益、特性或商業條款等，有差異者」。
 - 2、機關辦理異質採購準用最有利標，係依採購法第 22 條第 1 項第 9 款、第 10 款及第 11 款規定辦理，其範圍包含專業服務、技術服務、資訊服務、設計競賽及房地產採購。其異質性之認定，依「機關委託專業服務廠商評選及計費辦法」、「機關委託技術服務廠商評選及計費辦法」、「機關委託資訊服務廠商評選及計費辦法」、「機關辦理設計競賽廠商評選及計費辦法」及「機關指定地區採購房地產作業辦法」，符合各該辦法所定之採購標的即具備異質性，例如專業服務係指提供專門知識或技藝之服務；包括法律、會計、財務、地政、醫療、保健、防疫或病蟲害防治、文化藝術、研究發展及其他與提供專門知識或技藝有關之服務。
 - 3、工程會並於 95 年 10 月 23 日以工程企字第 09500409890 號函訂頒「異質工程採購認定原則」，以利機關於實務執行時有所遵循。
- (五) 限制性招標及適用（準用）最有利標決標採購評選機制缺失檢討

1、評選委員異常評分、評選不公

「採購評選委員會審議規則」第 3 條明定工作小組應擬具初審意見；同規則第 3 條之 1 則規定評選委員會辦理廠商評選，應就各評選項目、受評廠商資料及工作小組初審意見，逐項討論後為之，評選結果與工作小組初審意見有異時，應敘明理由，並列入紀錄；同規則第 6 條亦揭示不同委員之評選結果有明顯差異

時，應提交委員會議決或依委員會決議辦理複評；另根據工程會 93 年 2 月 3 日訂頒「採購評選委員會委員須知」，由成立採購評選委員會之機關於通知委員派兼或聘兼事宜時一併附於通知書中；嗣 98 年 5 月 12 日函頒「採購評選委員切結書」格式，提醒評選委員係刑法第 10 條所定公務員，應公正辦理評選。

2、評選委員名單外洩

工程會於 97 年 8 月 5 日訂頒「採購評選委員會委員名單保密措施一覽表」及「採購評選委員名單外洩之相關人員責任」，以利執行委員名單之保密措施。

3、不熟悉最有利標作業規定

90 年 12 月起針對最有利標所涉及之作業規定、案例、錯誤行為態樣，工程會已彙整編製「最有利標作業手冊」，公開於該會網站，供各機關作業參考；該會並於 99 年 3 月 12 日函頒機關辦理最有利標簽辦文件範例，供機關參考。

4、濫用最有利標決標

工程會於 95 年 3 月 16 日以工程企字第 09500089250 號函修正發布「政府採購法規定須報上級機關核准核定同意備查事項上級機關權責一覽表」，原上級機關得通案核准最有利標決標之規定，改採逐案核准。同年 5 月 23 日工程會函頒「機關異質採購最有利標作業須知」，明定已訂有明確規格之採購、不熟悉最有利標作業之機關，不宜採最有利標決標，應逐案檢討確有不宜採最低標而宜採最有利標決標之具體事實及理由。

(六) 最有利標制度面、法令面、執行面及考核面之建議事項

1、限制性招標

為落實限制性招標之規定，工程會最近數年已採取之措施摘要如下：

- (1)96 年 8 月 29 日訂頒「機關依政府採購法第 22 條第 1 項第 7 款辦理採購常見錯誤態樣」。
 - (2)97 年 12 月 23 日函釋採購法第 22 條第 1 項第 6 款所稱「必須追加契約以外之工程」之情形。
 - (3)99 年 1 月 8 日令頒採購法第 22 條第 1 項第 4 款所稱「原有採購」之適用範圍。
 - (4)99 年 1 月 28 日函頒「政府採購法第 22 條第 1 項各款執行錯誤態樣」。
 - (5)99 年 6 月 23 日修正「政府採購法第 22 條第 1 項各款執行錯誤態樣」。
 - (6) 各採購稽核小組對於採限制性招標之採購，加強稽核。
- ## 2、最有利標決標

為落實最有利標之規定，工程會最近數年已採取之措施摘要如下：

- (1)95 年 5 月 23 日訂頒「機關異質採購最有利標作業須知」，明定各機關辦理最有利標之正確程序。
- (2)95 年 10 月 1 日建置「最有利標標案管理系統」(部分資料自 99 年 1 月 1 日起置入政府電子採購網/政府採購/開標管理/廠商資格查詢/承攬廠商公共工程履歷資料)，建立異常管理機制，機關傳輸決標公告後，系統自動以電子郵件洽詢評選委員評選過程是否有異常情形發生，回傳系統；另由系統資料查察異常標案，包括得標廠商與未得標廠商價格差異大之情形，函各機關檢討說明，必要時移請採購稽核小組查察。
- (3)96 年 4 月 25 日及 97 年 2 月 15 日修正發布「最有利標評選辦法」、96 年 4 月 25 日及 97 年 4 月 28 日修正發布「採購評選委員會審議規則」及 96 年 7 月 20 日修正發布「採購評選委員會組織準則」部分條

- 文，以建立嚴謹明確之評選程序。
- (4)96年5月31日訂定「專家學者建議名單資料庫建置及除名作業要點」，提升專家學者建議名單資料庫人員品質，以利機關遴選外聘評選委員。
 - (5)97年8月5日訂頒「採購評選委員會委員名單保密措施一覽表」，以利機關依「採購評選委員會組織準則」第6條第1項規定，執行評選委員會委員名單之保密措施。
 - (6)97年8月18日修正「專家學者建議名單資料庫建置及除名作業要點」之專家學者申請審查表，專家學者僅得填列2項專長。
 - (7)97年8月22日修正外聘評選委員之遴選程序，機關得利用工程會建置專家學者建議名單資料庫電腦選人或人工選人。(註：採購評選委員會組織準則第4條已規定如未能自該名單覓得適當人選者，得敘明理由，另行遴選後簽報機關首長或其授權人員核定)
 - (8)行政院98年4月27日函停止適用行政院蘇前院長95年3月22日「最低標為原則、最有利標為例外」之提示。
 - (9)98年5月12日函頒「採購評選委員切結書」格式，提醒評選委員(包括內派、外聘評選委員及機關辦理遴選委員作業之相關人員)，係刑法第10條所定公務員，應公正辦理評選。
 - (10)99年3月12日工程企字第09900096840號函頒機關辦理最有利標簽辦文件範例供機關參考。
 - (11)99年5月12日修正發布「採購評選委員會組織準則」第4條及第4條之1，明定外聘專家學者遴選名單之簽報及核定，均不受工程會專家學者資料庫建議名單之限制，以利實務需要。
 - (12)90年12月起針對最有利標所涉及之作業規定、案

例、錯誤行為態樣，彙整製作「最有利標作業手冊」，供各機關作業參考。

(13) 採購稽核小組對於採最有利標決標之採購，加強稽核。必要時彙整統計最有利標採購常見缺失，函各機關及各採購稽核小組參考。

(七) 以實際案例說明機關辦理限制性招標及最有利標決標可能發生弊端態樣及原因檢討

1、限制性招標案例

工程會採購稽核小組於查察工程技術顧問公司承攬案件異常情形時，發現南投縣仁愛鄉公所依採購法第 22 條第 1 項第 3 款（遇有不可預見之緊急事故）辦理「仁愛鄉投 83 線 15k+100 道路災修復建工程等 3 件委託設計及監造服務」，簽辦文件載明「本案為 96 年度梧提及聖帕復建工程有其時效…」，惟梧提及聖帕颱風皆為 96 年 8 月間侵台，該案於 97 年元月始辦理委託設計監造，於 97 年 3 月中旬承商始進場施作，與災害發生時間差距逾 7 個月，採限制性招標之理由似嫌牽強，已列入稽核意見，督促機關檢討改善。

2、最有利標案例

國防部辦理海軍光華六號造艇計畫（預算金額 132 億元，決標金額 126 億元），得標廠商報價較未得標廠商報價高達 20 餘億元，標價低之廠商，評分卻最低，不合常理，未得標廠商質疑評選不公提出異議申訴，工程會訴 0940258 審議判斷結果為原異議處理結果撤銷，除認該採購案 2 次評比中，就另一未得標廠商之序位分佈非屬常態，而有明顯差異，招標機關未提交評選委員會議決或辦理複評，與「採購評選委員會審議規則」第 6 條第 2 項規定有違外，並認於「財務結構」及「公司商譽」評選項目之評選結果中，部分評選委員之評分有與事實不符之情。立法院國防委員會亦曾

針對該案成立調閱專案小組，查察結果招標機關確有上開缺失需研議檢討。

(八) 最低標、異質採購最低標與最有利標決標方式之利弊分析檢討

1、有關最低標、異質採購最低標與最有利標決標方式之優缺點，如下表：

表 20 工程會最低標、異質採購最低標與最有利標決標方式之優缺點分析

決標方式	優點	缺點
最低標	1. 作業簡便。 2. 節省公帑。 3. 無評分爭議。	1. 廠商低價搶標，影響履約品質。 2. 較難獲得較優廠商或標的。 3. 招標文件之技術規格限制競爭。
異質採購最低標	1. 可獲得一定水準之較優廠商或標的。 2. 節省公帑。 3. 評分項目由廠商發揮，避免限制競爭。 4. 所有評分及格廠商以價格低者決標，較無爭議。	1. 作業比照最有利標，較複雜、費力、費時。 2. 評分不及格廠商提出評分爭議。
最有利標	1. 可以獲得較優廠商或標的。 2. 避免廠商低價搶標，影響履約品質。 3. 評分項目由廠商發揮，避免限制競爭。	1. 作業較複雜、費力、費時。 2. 未得標廠商提出評分爭議。 3. 評分不公，廠商與評選委員勾結。

四、交通部

(一) 限制性招標及適用(準用)最有利標決標採購評選機制缺失檢討

- 1、部分未得標廠商質疑評選委員之公正性。
- 2、「採購評選委員會審議規則」第 14 條規定，評選委員必須迴避之情形，惟其中部分情形機關無法查知而須由委員本人自行提出迴避。

- 3、評選結果有明顯差異，倘若召集人未作適當處理，則可能衍生爭議。
 - 4、機關辦理評選案依規需成立工作小組，並針對廠商服務建議書各別提出初審意見，倘工作小組初審意見與委員評選結果有異時，需提交召集人處理，故部份機關之工作小組初審意見未就各廠商提出具體差異評語。
- (二) 對最有利標制度面、法令面、執行面及考核面之建議事項
- 1、制度面
 - (1) 檢討專家學者資料庫，兼顧專業及道德操守。
 - (2) 執行「評選明顯差異」及「工作小組初審意見」之制衡機制。
 - 2、法令面：訂定具體明確之評選規定，俾利機關遵循。
 - 3、執行面
 - (1) 加強採購人員專業訓練，期減少採購辦理過程之錯誤及疏失。
 - (2) 各機關制定採購規章或流程標準作業程序 (SOP)，明訂辦理最有利標之程序，俾供相關人員據以依循辦理。
 - 4、考核面
 - (1) 落實最有利標陳報上級機關核准之審核督導程序。
 - (2) 加強依採購法第 108 條規定辦理採購稽核監督。
- (三) 以實際案例說明機關辦理限制性招標及最有利標決標可能發生弊端態樣及原因檢討
- 以採用創新性產品為例，機關為求提升採購標的使用效能，例如「防滑標線」之安全性或「陶瓷複合材環氧樹脂橋樑漆」之耐久性等，其採購標的可能屬市場上不甚通用之產品，通常此類產品基於銷售數量規模因素，平均單價均比一般通用產品高出甚多，且因可供

貨廠商不多，故常引起傳統業者之質疑及檢舉其不當限制競爭及浪費公帑，是以，如何兼顧提升採購標的之使用效能與公帑之節省，實為採購機關需審慎處理之課題。

(四) 最低標、異質採購最低標與最有利標決標方式之利弊分析檢討

1、有關最低標、異質採購最低標與最有利標決標方式之優缺點，如下表：

表 21 交通部最低標、異質採購最低標與最有利標決標方式之優缺點分析

決標方式	優點	缺點
最低標	倘若採購品質及進度依約執行，則可節省公帑。	倘若廠商蓄意低價搶標並造成履約爭議，將有履約品質欠佳、進度延宕甚至增加採購費用之問題。
異質採購最低標	可兼顧採購案之一定品質及以最低價節省公帑。	因通過審查標準後仍需開價格標，可能降低經營成本較高，但施工品質及能力較佳廠商之投標意願。
最有利標	可選出最優廠商確保履約品質及進度。	存有評選不公之風險。

(五) 異質採購最低標決標與最低標及最有利標之決標原則暨查核制度

1、決標原則

(1) 異質採購最低標

於招標文件訂定審查標準，並成立審查委員會及工作小組，審查投標廠商之資格及規格後，就合於標準之優良廠商開價格標，採最低標決標。

(2) 最低標

就合於招標文件所訂之廠商資格及規格者，以報價最低且於底價內者為得標廠商。

(3) 最有利標決標

<1> 適用最有利標以評選出最有利標為得標廠商。

<2> 準用最有利標以評選之優勝廠商完成議價後為得標廠商。

2、查核制度

(1) 最有利標需報上級機關核准。

(2) 各項開標之監標及採購稽核監督。

(六) 限制性招標、(異質)最低標及最有利標決標窒礙難行之處及其他與政府採購法施行成效檢討有關之意見

1、最低標決標係以合於招標文件規定之最低標價得標為原則，惟此種決標方式，雖符合公開、公平、透明之精神，但容易造成廠商以品質良莠不齊之採購標的進行低價搶標，爰宜有更周延之防範法令規定。

2、工程會曾函示屬重大異常關聯之 4 種情形，可供機關據以判斷是否圍標，惟該 4 種情形均係就投標文件上之關聯進行審查，機關無法就投標廠商間實質關聯進一步深入查證。

3、招標文件內特定商標等之同等品，目前係由機關自行認定，倘能交由專業機構協助認定應可提升其公信力。

五、內政部

(一) 機關採購案件採限制性招標之適法性檢討

內政部 98 年度辦理限制性採購案件共 764 件，共稽核 88 件，比例為 12%，發現辦理限制性招標曾發生以下錯誤：

- 1、原有採購後續擴充，並無必要向原供應廠商採購之理由，卻以該款為由辦理(採購法第 22 條第 1 項第 4 款)。
- 2、原契約項目增加或規格變更，所增加之契約價金，未列入追加累計金額(採購法第 22 條第 1 項第 6 款)。
- 3、未於原招標公告及招標文件載明後續擴充之期間、金額或數量，進行後續擴充(採購法第 22 條第 1 項第 7

款)。

(二) 底價訂定與核定合理性

內政部 98 年度採購案件標價低於 80% 共 353 件，占全年採購案件 12.5%；超底價決標採購案件數共 20 件，占全年採購案件 0.7%。底價訂(核)定錯誤態樣及應檢討之處如下：

- 1、業務單位未依法提出預估金額及分析，底價核定時無可參考，以致底價偏高或偏低。
- 2、訂定底價時僅彌封底價表，並未將底價分析資料併件彌封。
- 3、異質最低標案件底價未於第一階段前訂定，與準用最有利標案件執执行程序混淆。
- 4、底價核定人未於底價核定文件中簽註核定時間，以致無法確定底價核定時機。
- 5、機關未諳市場行情，難以技術、品質等效益訂定合乎市場行情底價，存有資訊不對稱風險。
- 6、未由熟悉市場專業人士分析及預估底價，僅以廠商報價做參考，底價易由廠商所掌控。
- 7、採購法主管機關尚未成立採購資訊中心，提供底價參考資訊供參。
- 8、多數機關首長或其授權人未具市場行情概念或採購專業，卻需核定底價，未屬合理。
- 9、底價核定長期由首長或其授權人核處，易受個人主觀影響。

(三) 異質採購最有利標決標適用(準用)範圍及異質性認定標準檢討

有關異質性的認定，主管機關雖訂有「異質工程採購認定原則」，惟無客觀數據可供稽核，且針對異質性之認定以及客觀標準應更予以明確，俾利遵循。

(四) 限制性招標及適用(準用)最有利標評選機制缺失檢討

內政部稽核該部採購案件評選機制錯誤態樣如下：

- 1、未於招標前成立評選委員會，且未於簽案中陳明已有前例或條件簡單之內容。
- 2、召開評選委員會時，委員出席人數不符法定人數，仍做成決議。
- 3、工作小組未就廠商所提服務建議書提出初審意見，或未提出各廠商於各評選項目之差異性。
- 4、評選委員如未充分了解標案內涵，易影響評選結果。
- 5、專家學者往往填列多項專長，機關利用系統篩選無法挑選適當人選擔任評選委員。
- 6、委員遴選系統專長項目無法與標案契合。
- 7、評選委員重複率太高，易遭質疑。
- 8、委員出席費未依案件複雜性區別。

(五) 對最有利標制度面、法令面、執行面及考核面之建議事項

- 1、制度面：主管機關對異質性之定義應更予明確，並編輯範例手冊，提供參考。
- 2、法令面：機關應加強業務人員法制訓練。
- 3、執行面：規格、契約之提出應更嚴謹。
- 4、考核面：加強採購稽核及工程施工查核。

(六) 以實際案例說明機關辦理限制性招標及最有利標決標可能發生弊端態樣及原因檢討

以內政部警政署保六總隊廳舍新建遷建統包工程案為例，該巨額採購案於 94 年 12 月委託專案管理廠商監造；工程部分以固定價格最有利標決標。竣工時，查核有 65 工項與服務建議書之外觀、部分設備規格及廠牌不符，引發履約爭議，並分「瓦斯接通規費」、「案材料送審及估驗計價、物價指數調整、營建廢棄物」、「湖口街拓寬工程給付工程款」3 案處理，除第 3 案強制仲裁外其他均調解不同意。復查其細部設計圖與服務

建議書內容亦未相符，該案統包商與專案管理廠商涉及共同詐欺、背信部分，已於 98 年 4 月 8 日向臺北地檢署遞送刑事告訴狀，目前正偵查中。原因檢討如次：

- 1、機關履約管理流程未明確，部分工程未核定即允許廠商先行施作，引發爭議。
- 2、機關未具統包經驗，與統包商權責分工介面未於開工前釐清。
- 3、專案管理廠商與營造廠商之監督與管理往往涉及專業，渠等若有勾結，機關難以事先防範及查處。

(七) 最低標、異質採購最低標與最有利標決標方式之利弊分析檢討

- 1、有關最低標、異質採購最低標與最有利標決標方式之優缺點，如表 22：

表 22 內政部最低標、異質採購最低標與最有利標決標方式之優缺點分析

決標方式	優點	缺點
最低標	<ol style="list-style-type: none"> 1. 流程簡單，節省作業時間。 2. 節約公帑。 3. 無評分爭議。 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 如廠商低價搶標，影響履約品質。 2. 不易獲得較優質廠商或標的。 3. 易造成技術規格限制競爭。 4. 機關訂定底價如對市場行情不熟悉，易使廠商得到超額利潤。
異質採購 最低標	<ol style="list-style-type: none"> 1. 可獲得一定水準之較優質廠商或標的。 2. 節約公帑。 3. 評分項目由廠商發揮，避免限制競爭。 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 作業流程較繁複費時。 2. 異質性之客觀標準難以認定。 3. 易造成技術規格限制競爭。 4. 可能無法覓得最優質廠商。
最有利標	<ol style="list-style-type: none"> 1. 可獲得一定水準之較優質廠商或標的。 2. 避免廠商低價搶標，影響履約品質。 3. 評分項目由廠商發揮創意，減少限制競爭。 4. 既有預算可發揮最大效益。 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 作業流程較繁複費時。 2. 未得標廠商易提出評分爭議。 3. 評選委員如未無法全盤了解標案內涵，易影響評選結果。 4. 廠商與評選委員有不當聯結之情形，影響評選結果。 5. 標案前置作業尚難客觀。

(八) 異質採購最低標決標與最低標及最有利標之決標原則暨查核制度

1、查核制度之探討

(1) 依法於各階段辦理查核

<1> 決標前：監辦單位。

<2> 履約階段：採購稽核小組、工程施工查核小組。

<3> 履約後：採購稽核小組。

(2) 成立監辦小組執行下級機關報上級機關採購案件之監標及驗收事宜。

(3) 定期整理採購錯誤態樣，並辦理教育訓練。

2、查核組織之探討

(1) 稽核人員本身專業性有待加強，有部分人員並無辦理採購實務經驗，不熟悉執行程序，無法確實指出缺失或提出建議。

(2) 稽核小組與政風單位權責易混淆。

(3) 稽核人員多為兼辦性質，額外增加工作量且負擔稽核責任，同仁承辦意願低。

(九) 限制性招標、(異質)最低標及最有利標決標窒礙難行之處及其他與政府採購法施行成效檢討有關之意見

1、採購名詞繁雜且難懂，如「異質」、「不宜以最低價…」、「最有利標」、「最有利標精神」，往往造成各機關運用標準不一。

2、雖制定有「評選委員須知」，仍無法確保評選委員之私德，且並非所有委員皆熟諳採購法，易影響決標結果。

3、規格及契約專業性仍有待加強，其涉及民法或相關法規部分範本仍不足，縱然順利決標，尚無法確保履約無爭議及品質無虞。

4、採購人員多為兼辦性質，額外增加工作量且負擔稽核

責任，同仁承辦意願低。

5、廠商多認為採購程序冗長、採購法規繁複且未盡合理。

六、經濟部

(一) 對防範廠商削價競爭，或以顯不合理之低價搶標，影響工程品質之具體建議

- 1、先行審查最低標廠商之報價是否有「顯不合理、不能誠信履約之虞或其他特殊情形」。
- 2、如有不能誠信履約之虞者，則請廠商提出合理之說明或擔保。
- 3、工程會已修正低於底價百分之七十以下者，如無法提出其標價偏低之合理說明，機關可拒絕其提出擔保（即差額保證金），且不決標於該廠商，以防止廠商惡意低價搶標，確保採購品質。

(二) 限制性招標及適用（準用）最有利標決標採購評選機制缺失檢討

- 1、最有利標「異質性」認定標準不一。
- 2、評選委員工作事項與報酬支給未盡公允。

(三) 對最有利標制度面、法令面、執行面及考核面之建議事項

- 1、主管機關應界定異質性之客觀標準。
- 2、各機關應詳實準備招標作業、訂定合理預算金額。
- 3、各機關應加強稽核作為及履約品質追蹤。

(四) 以實際案例說明機關辦理限制性招標及最有利標決標可能發生弊端態樣及原因檢討

台電公司龍門施工處辦理之「龍門計畫混凝土製造供應工程」為例，按依工程進度評估原約所定混凝土供應量已有嚴重不足，經該公司多方專業考量（如拌合場重新興建、品質與料源管控、法規證照、設備運轉、工程配合度及需用時程等主客觀因素）後，對於後續核

四工程所需混凝土決定依採購法第 22 條第 1 項第 4 款與原廠商辦理限制性招標獨家議價，未料其後相關經辦同仁卻遭檢調單位偵辦，檢察官不認同該公司所做之專業採購決定，甚至有幾位同仁遭檢察官以重刑起訴，目前尚於法院審理中。

(五) 最低標、異質採購最低標與最有利標決標方式之利弊分析檢討

- 1、有關最低標、異質採購最低標與最有利標決標方式之優缺點，如下表：

表 23 經濟部最低標、異質採購最低標與最有利標決標方式之優缺點分析

決標方式	優點	缺點
最低標	1. 作業簡便。 2. 較節省經費。 3. 無評選爭議。	低價搶標有影響品質之虞。
異質採購最低標	較最有利標節省公帑。	1. 程序較複雜費時費力。 2. 被評不合格廠商易生疑義。
最有利標	可避免廠商低價搶標影響品質。	1. 程序較複雜費時費力。 2. 承辦同仁如訓練不足，易生缺失。

(六) 限制性招標、(異質)最低標及最有利標決標窒礙難行之處及其他與政府採購法施行成效檢討有關之意見

- 1、異質採購之客觀認定標準宜再具體明確。
- 2、最有利標評選法令繁複，增加採購作業之困難度。
- 3、建議健全專家學者資料庫，以提高評選公信力。
- 4、採購法第 22 條第 1 項第 4 款所述「相容或互通性」之定義，法無明文規定，承辦單位基於專業判斷、採購效益及公共利益所做採購決定，仍可能因不同單位適法認定不同造成執行之困擾，甚至發生有檢調單位調

查之情事，建議工程會應有明確定義或訂定規範，俾使承辦單位有所遵循，以利工程之執行。

七、臺北市政府

(一) 機關採購案件採限制性招標之適法性檢討

1、限制性招標需經公告招標程序之情形

(1) 應經公告招標程序(與公開招標之競爭程序性質相同)：採購法第 22 條第 1 項第 9 款至第 11 款，其執行程序須經公告後辦理公開評選或公開勘選，再與優勝廠商議價。

(2) 得經公告招標程序

<1> 採購法第 22 條第 1 項第 13 款、第 14 款，其執行程序得經公告後辦理審查作業，再與優勝廠商議價。

<2> 依工程會 90 年 3 月 1 日工程企字第 90007222 號函示：機關依採購法第 22 條第 1 項第 2 款、第 3 款、第 4 款、第 5 款或第 12 款規定採限制性招標辦理時，為增加競爭機制，得以公告程序徵求供應廠商，作為邀請比價或議價之用。

<3> 該府各機關依採購法第 22 條第 1 項第 1 款至第 5 款、第 12 款至第 16 款辦理限制性招標時，除經機關首長或其授權人同意不宜以公告方式辦理外，原則應上網刊登公告，以廣徵廠商，增加競爭機制。

(3) 限制性招標之核准

<1> 公告金額以上之採購：依採購法施行細則第 23 條之 1 規定：「應由需求、使用或承辦採購單位，就個案敘明符合各款之情形，簽報機關首長或其授權人員核准。」

<2> 未達公告金額之採購：符合採購法第 22 條第 1

項第 16 款所定情形，經需求、使用或承辦採購單位就個案敘明不採公告方式辦理及邀請指定廠商比價或議價之適當理由，簽報機關首長或其授權人員核准者，得採限制性招標，免報經主管機關認定。

- (4) 採購法第 22 條第 1 項屬未經公告程序之各款情形，其適法性多以無其他合適之替代標的者、確有必要者、必須向原供應廠商採購者、非洽原訂約廠商辦理不能達契約之目的、或曾經公告未能達法定家數順利開標等因素考量。
- (5) 審計部臺北市審計處 97 年 8 月 26 日審北市五字第 0970000812 號函示：機關辦理採購應以公開招標為原則；有限制性招標必要者，應注意適法性及必要性。

(二) 機關辦理採購底價訂定與核定之合理性檢討

1、訂定與核定合理底價之探討

- (1) 訂定底價時，除應依前揭政府採購法令規定辦理外，宜一併考量下列情形，訂定合理且符合實際需要之底價：
 - <1> 廠商應繳納之稅捐或規費。
 - <2> 廠商之合理利潤。
 - <3> 廠商之履約風險。
 - <4> 參考過去採購案例者，該案例價格之合理性及不同履約時間、環境及條件所可能造成之價格差異。
 - <5> 相關物價指數或匯率變動情形。
 - <6> 廠商應繳納押標金或保證金之成本。
 - <7> 依法令規定應辦事項之費用。
- (2) 底價之製訂，不能單憑主觀印象和以往的底價或決標紀錄，否則既不客觀也不合理。訂定底價建議可採

下列二種方式：

- <1> 蒐集價格資料，自行訂定，取得估算底價所需資料後，應經過分析研究，然後參酌採購案之各項條件，加計各項必需費用、利息、稅捐、利潤等計算出價格送至主管機關核定：
 - a. 參考議會審訂臺北市政府標準單價。
 - b. 參考工程會公共工程價格資料庫。
 - c. 報載行情。
 - d. 市場調查資料。
 - e. 各著名工廠廠價。
 - f. 同業公會牌價。
 - g. 近期採購紀錄。
 - h. 向有關廠商詢價。
 - i. 自其他機構調查採購價格。
- <2> 委託設計服務之工程採購：工程如已委託廠商辦理設計，契約一般將「發包預算及招標文件之編擬」納入委託廠商辦理之服務項目，廠商應依市場行情及履約成本編列發包預算，機關訂定底價時通常會參考其預算編列，再依市場變動及近期政府決標情形調整之。

2、臺北市政府執行方式

(1) 訂定工程標準單價

- <1> 臺北市政府每年均將常用之工程基本項目單價送臺北市議會審定，並據以編定組合單價及工程單價，所屬各機關學校在辦理工程採購編製施工預算書時，工程項目之單價應優先參考本市議會審定之單價編列（以不逾該單價為原則），惟工程開標前，如遇行政院主計處營造工程特定中分類指數上漲超過 5.0%（以 100 年

之工程採購為例，則以 99 年 12 月份指數為基準），該府各機關得依市場行情覈實調整該中分類審定工程預算單價，並於各機關相關預算內勻支；如工程項目屬議會審定以外之項目，得參考行政院公共工程委員會「公共工程價格資料庫」、財團法人臺灣營建研究院之「營建物價」、或查訪市場行情及歷史決標價等覈實編列。另有關小型或偏遠地區工程其人力、機具成本較高，得依各工程特性特別考量，另行編列項目支應。

◁另外如臺北市政府教育局亦有針對所屬機關學校每年辦理之一般修建工程、專科教室整修工程、無障礙設施整修工程等，編製營繕工程單價編列標準。

(2) 成立採購審查小組

臺北市政府於 91 年 8 月 12 日函請所屬機關依採購法第 46 條及施行細則第 53 條、第 75 條之規定，檢討採購案件訂定底價之程序，並建議成立採購審查小組，以執行採購相關之審查作業，包括底價之訂定。

3、物價指數波動劇烈時，機關編列預算執行面問題探討

(1) 編列預算單價之困難

96 至 97 年期間，國際原油大漲，加之中國、印度鋼材需求量大，造成營建物價劇烈上漲，公共工程採購案件多次流標、廢標無法順利決標之情形，已是全國性共通之問題，究其原因係因物價劇烈上揚，造成整體預算不足有關，工程會為解決此一困境，曾多次通函各機關處置方式，如 96 年 12 月 7 日工程企字第 09600498910 號函示：「工程採購招標，

投標廠商家數因未達法定家數而流標，或報價超過底價或預算而廢標者，機關重行招標前應檢討流標或廢標之原因，其屬預算不足或設計浪費者，不宜勉強再行招標。」並函頒「因應物價上漲提升工程採購招標決標效率措施一覽表」：「流標、廢標之原因，如係預算或底價偏低所致者，機關宜檢討調整預算或底價，例如調整工程內容，降低施工成本，減少所需經費，或增加預算、提高底價。」是以，機關依招標結果調整預算，係為通常採行的方式之一，又因遭逢物價劇烈上漲之不確定因素，造成供應商多不願報價或僅以單日價格為準之報價，難以掌握後續招標期間市場波動情形，參考公開招標投標廠商報價調整，亦屬反映實際成本及市場行情之方式之一，且檢討調整預算確為採購案件流標、廢標後之普遍採取之策略。

(2) 「增加預算、提高底價」與「浮報價額、哄抬預算」之別

機關依前述之狀況下，基於公共利益、採購效益之考量，經檢討後增加預算、提高底價辦理後續招標，如經外界誤解或檢調機關以浮報價額、哄抬預算，認定有貪污治罪條例第4條第1項第3款「浮報價額、數量」之嫌，後續將引發嚴重之寒蟬效益，機關之工程採購人員於行政裁量時，只考量避免自己之責任或只重防弊，而恐於興利。

4、機關訂定底價執行面問題探討

(1) 底價「逐項編列」之困難

<1> 採購法第46條規定：「底價應依圖說…『逐項』編列，由機關首長或其授權人員核定。」以工程採購為例，實務上工程契約價目詳細表動輒

數百項施工項目，其底價須「逐項」編列、分析市場行情等，確有其執行上之困難。

◁ 一般作法為機關提列發包預算詳細價目表（逐項提列數量及單價）後，經分析部分數量、金額所占比例較高或工程會公共工程價格資料庫可詢之項目（該資料庫項目仍以一般材料為主，建築工程之施工項目因工程個案性質有別，有其特殊性，目前尚無標準單價資料庫可供參考），核算設計單位預算單價是否符合標準單價，或價差比例，再參酌該比例核定採購之底價總價款；惟該比例、核定底價之行政作為是否合理，尚有爭議空間。

(2) 「合理」訂定底價之困難

底價定得太低，會造成廠商報價偏高廢標；定得太高，則可能浪費公帑。然合理訂定底價困難在於採購類型迥異，個案涉及不同工法、技術、功能、品質、履約地、商業條款、使用效益…等差異，依機關採購人員之專業素養，通常尚不足以確認供應商的報價是否合理、委託技術服務廠商預算編列是否符合行情，是以機關對於如何訂定底價、如何掌握市場價格行情、如何分析預估金額與如何避免違失發生…實難面面俱到，確實常常困擾採購相關作業人員及機關首長。

(3) 限制性招標案件底價核定之問題探討

<1> 依採購法第 22 條第 1 項第 2、4、6 款辦理採購之限制性招標者，因該採購標的「無其他合適之替代標的」或與原有採購有「相容或互通性之必要」、「追加契約以外之工程」，因另行招標有其困難，有洽請原供應廠商採購之「必

要性」，故採限制性招標與原供應廠商議價，而實務上廠商瞭解本案無其他競標廠商，致議價過程往往受該廠商之牽制，其報價、減價空間變小，機關雖依市場行情進行訪價、核定底價，惟廠商易將原有採購額外支付費用、甚或低價得標造成之損失等，轉嫁於後續限制性招標之議價成本，致屢次議價不成，機關為原有採購之相容性或工程順利推展，除積極協調溝通外，常不得不妥協而提高底價，究該底價核定之合理性，仍有爭議空間。

- ◁ 依採購法第 22 條第 1 項第 9、10、13、14 款辦理委託服務之限制性招標者，因委託專業服務、技術服務、資訊服務、設計服務、研究發展、文藝表演者，其費用因涉及個案服務方式不同、提供服務者之技術經驗或知名度不同、履約時間與環境條件不同、文創價值等特殊性質，不同服務廠商報價懸殊頗鉅，並無固定一般市場行情，縱使採購法施行細則第 54 條第 3 項規定：「限制性招標之議價，訂定底價前應先參考廠商之報價或估價單。」，然實務上機關常以議會核准計畫預算、過去採購經驗為基準，並考量採購法第 59 條規定：「機關以選擇性招標或限制性招標辦理採購者，採購契約之價款不得高於廠商於同樣市場條件之相同工程、財物或勞務之最低價格。」，而以預算金額折算比例方式訂定較低底價，議價過程常見廠商於多次減價後報價仍高於底價，囿於議價廠商係經公開評選後評比之「最優勝廠商」，該廠商為取得決標結果，最終多以「願以底價

承攬」而得標，然機關底價之訂定及核定基礎，是否真切合理，尚有疑慮。

<3> 限制性招標之議價，訂定底價前應先參考廠商之報價或估價單之合理性

- a. 依採購法第 46 條已明定訂定底價之規定，故倘經公開程序（如：評選後優勝廠商限制性招標、未達公告金額之採購未能公開取得 3 家報價而改採限制性招標）辦理之議價案件，依採購法施行細則第 54 條規定：「限制性招標之議價，訂定底價前應先參考廠商之報價或估價單」，基於公平性，避免因廠商（公開評選後優勝廠商或最符合需要之廠商）不同而有差別待遇，衍生爭議，不宜訂定底價前應先參考廠商之報價或估價單。
- b. 未達公告金額採購經公開取得僅 1 家投標，當場改採限制性招標議價方式，原訂底價應作廢。須參考廠商報價後重新訂定底價：公開取得未能取得 3 家報價改採限制性招標，倘僅 1 家廠商投標，議價前尚需先參考廠商之報價或估價單，則可能原已核定之底價須重訂，似不符公平合理，徒增機關困擾，並影響採購效率。
- c. 未經公告程序之限制性標議價，依採購法施行細則第 54 條第 3 項「限制性招標之議價，訂定底價前應先參考廠商之報價或估價單。」規定，於廠商未具拘束力，且廠商所報價格可能有偏高情形，以致誤導機關訂定底價，衍生不公平合理現象。

（三）對防範廠商削價競爭，或以顯不合理之低價搶標，影響工程品質之具體建議

1、政府採購法規有關機制

- (1) 採購法第 58 條：「機關辦理採購採最低標決標時，如認為最低標廠商之總標價或部分標價偏低，顯不合理，有降低品質、不能誠信履約之虞或其他特殊情形，得限期通知該廠商提出說明或擔保。廠商未於機關通知期限內提出合理之說明或擔保者，得不決標予該廠商，並以次低標廠商為最低標廠商。」工程會 99 年 4 月 29 日令修「依政府採購法第 58 條處理總標價低於底價百分之八十案件之執行情形」明定得不決標予標價偏低之最低標廠商，以避免機關採最低標決標時廠商低價搶標，影響履約品質及進度。
- (2) 工程會 95 年 5 月 23 日函頒「機關異質採購最低標作業須知」，機關辦理異質採購得於招標文件訂定審查標準、成立審查委員會，經審查合於招標文件所訂及格分數之廠商，開價格標，再採最低標決標。因投標廠商須達及格標準方可進入價格標，得以淘汰不符採購標的需求之未達及格標準之廠商（汰劣），亦可防範廠商削價競爭或低價搶標。
- (3) 採購法第 52 條第 1 項第 3 款：「以合於招標文件規定之最有利標為得標廠商。」但採最有利標須符合本法第 52 條第 2 項「以異質之工程、財物或勞務採購而不宜以前項第一款或第二款辦理者為限。」所稱之異質工程，一般以統包工程採最有利標決標方式較多。以最有利標為決標原則，可有效避免廠商低價搶標，惟恐有損於公帑，傳統工程（先設計後發包）仍以最低標決標為主。

2、實務運作問題之探討

(1) 廠商標價合理性判斷之困難

採購法第 58 條雖訂有最低標廠商如有總標價偏

低顯不合理時，機關得不決標予該廠商，而以次低標廠商為最低標廠商之機制，惟實務上最低標廠商提出無「降低品質、不能誠信履約之虞」之說明時，部分機關（尤其是非工程機關），尚無專業能力判斷其說明是否合理；且不同廠商經驗、能力、人力、自有機具設備、材料…等條件均有不同，尚無一定之標準得以判斷其標價之合理性。

(2) 決標予次低標之疑慮

機關如為考量工程品質，經評估該說明尚非合理，而決標予次低標廠商，往往遭該最低標廠商或其他單位人員檢舉或質疑機關有所弊端，致機關裹足不前，不敢引用該規定，而決標予最低標廠商，造成標價偏低，進而影響工程品質。另機關依規定請廠商於期限內提出合理說明，該期間機關仍難防杜最低標與其他廠商串通瓜分利益，藉以不提出說明或提出不合理之說明等情形，實務上，機關對於最低標與次低標之間有無「不法合意讓受得標權」情形，並不易查察避免。

(3) 工程會 98 年 6 月 16 日工程企字第 09800264030 號函表示標價偏低之工程採購經施工查核結果：「…顯示施工品質查核評分之高低與標比難謂有明顯關聯。」故廠商削價競爭，或以顯不合理之低價搶標，尚非必然影響工程品質。

3、建議事項

(1) 機關辦理工程採購案件，實務上仍以同質最低標決標方式最為普遍，然刊登招標公告時除依採購法第 27 條第 3 項規定，公開採購案件之預算金額外，建議招標文件併同公開詳細價目表所有項目預算單價，以利投標廠商瞭解各施工項目設計原意及評估成本。

- (2) 整合設計及施工於同一採購契約之統包工程，由廠商自由發揮提供優良材料技術規格、施工方法，使整體效益可能更佳，且具有高品質特性供應廠商，不因價格競爭力居於弱勢地位，而喪失承攬公共工程機會，惟建議應配合修訂「統包實施辦法」或「最有利標評選辦法」第 5 條，明訂「價格」列入評選評分項目，避免投標廠商為取得評選優勝，漫用特殊或昂貴技術規格或工法，造成浪費公帑之情形。
 - (3) 建議採購法明訂投標廠商標價低於預算金額一定比例者為無效標，但必須在機關所訂預算金額是合理的前提條件下，建議得以投標廠商平均價作為參考之基準，若一定家數（如 3 家）以上廠商之平均價低於預算金額一定比例（如 70%），表示設計單位（或委託設計廠商）所編列預算金額可能有偏高情形，委託設計契約應明訂其責任及罰則，以促廠商核實編列。
- (四) 異質採購最有利標決標適用（準用）範圍及異質性認定標準檢討

1、臺北市政府執行方式

- (1) 該府「採購標準作業程序」建議就下列層面檢討採購之異質性：
 - <1> 需求面：依採購標的性質及需求綜合評估，對異質項目履約成果要求程度之高低。經評估結果如該異質項目之履約成果稍有差距，不致影響主要功能效益時仍可接受者，則不宜採最有利標決標。
 - <2> 供給面：請評估分析不同廠商供應之履約品質差異影響程度，經評估結果如可藉由管理及監督之手段降低其影響程度時，不宜採最有利標決標。

(2) 為利該府所屬機關實務執行，該府於「採購標準作業程序」納入「異質採購案件評估報告」、「最有利標報上級機關核准簽」等參考本，藉由表列方式協助機關進行異質性之評估。評估報告應提出「不同廠商所供應之工程、財物或勞務，於技術、品質、功能、效益、特性、實績經驗、財務狀況、如期履約紀錄或價格等，確有差異」之具體事實及理由。除前述異質性之事實及理由，應再具體敘明該「異質採購」之差異情形大、異質項目多，且採最低標決標將有降低品質之虞、或採購標的訂定明確技術規格之困難等相關事實理由。

2、異質性認定之實務困難

(1) 機關人員對於採購案件異質性之判定雖可參考相關作業規定，但因「異質性」之概念模糊，機關人員對於異質性之闡述僅能主觀性描述，無法客觀量化；部分案件上級機關的人員對於該案件的概念或有不同，惟鑒於「異質性」的抽象性，亦不給予明確核准與否之答覆。

(2) 工程會訂頒之「機關異質採購最低標作業須知」，提供機關辦理異質性低、最低標決標案件之依據；異質項目較少或差異程度較小者，適用「機關異質採購最低標作業須知」，經審查合於標準之優良廠商開價格標，採最低標決標，其差異情形較大者，適用最有利標決標。惟要分辨異質性「大或小」，必須先能具體陳述該採購案件之異質性，難度高於前項「異質性」之闡述，故機關人員為使採購案件順利推展，往往僅能含糊籠統決定決標方式，喪失立法良意。

(五) 限制性招標及適用（準用）最有利標決標採購評選機制缺失檢討

1、列舉實務執行上，易發生之錯誤態樣及缺失情形檢討如下：

- (1) 機關不熟悉最有利標作業規定：最有利標作業規定龐雜、修正頻繁，工程會為配合採購實務之執行，須經常對於相關規定進行研修，機關人員應不斷增刪招標文件規定方能適法；惟各機關於採購人員更替頻繁之情形下，經驗傳承不易，導致因規定、程序不嫻熟及誤用舊法令等缺失發生頻仍。
- (2) 不當採行最有利標決標：機關採行最有利標決標者，未於招標前確認其標的屬異質性，且未具體說明不宜以最低標方式辦理；或未依採購法第 56 條第 3 項報請上級機關核准，即逕採最有利標決標。
- (3) 未確實評估確認採購案異質性：由於異質性之認定無具體客觀標準，造成機關恣意擴大說明其異質性，衍生實際上異質性不大之採購案，卻以異質性大認定，採最有利標決標方式辦理。
- (4) 評選項目訂定不合理：未依個案特性訂定評選項目，僅參考特定廠商提供之文件或轉載過去辦理之之類案採購招標文件相關資料，造成不公或不適採購標的需求，無法據以評選優質廠商等情事。
- (5) 遴選委員欠當，以致評選不公：機關未依「採購評選委員會組織準則」第 4 條及第 4 之 1 條規定遴選評選委員，僅遴選關係良好且願意配合之專家學者擔任委員，或以內聘人數占居多人數，以操縱評選結果之不當情事。
- (6) 評選委員未依規定迴避
 - <1> 類案缺失發生於評選過程中，或於決標後，因評選委員有未依「採購評選委員會審議規則」第 14 條規定迴避情形，遭投標廠商檢舉、質

疑，導致評選結果有效性疑慮。

- <2> 臺北市政府為避免前述情形發生，影響採購效率，訂頒「臺北市政府採購評選委員倫理規範」、「評選程序外接觸紀錄表」、及「採購評選委員倫理規範事項及聘(派)兼同意書」等文件，機關除應注意評選委員不得有「臺北市政府採購評選委員倫理規範」有關不得被遴選為評選委員之情形，機關於聘(派)評選委員時，應簡述標案內容，並加強宣導告知擔任評選委員之相關規範事項，於評選委員瞭解同意後，簽名擲回機關收存。
- <3> 為減少評選過程違失及協助程序之完備，臺北市政府彙整應於評選會議中提醒採購評選委員注意之相關事項為「採購評選委員會注意事項」簡報，供臺北市政府所屬各機關參採，於評選會議進行前向評選委員宣導相關應注意事項。

(7) 工作小組之相關作業未符規定

- <1> 本項之缺失包含評選委員會成立時未一併成立工作小組、工作小組成員無任一成員具採購專業人員資格、工作小組成員未經機關首長或其授權人員指定機關人員或專業人士擔任、工作小組未擬具初審意見、或初審意見內容不符規定等。
- <2> 該府為改善該缺失，依「採購評選委員會組織」準則第 8 條：「機關應於本委員會成立時，一併成立 3 人以上之工作小組，協助本委員會辦理與評選有關之作業，其成員由機關首長或其授權人員指定機關人員或專業人士擔任。且至

少應有 1 人具有採購專業人員資格」規定編訂「採購評選 / 審查委員會工作小組建議名單」參考本；並編訂「工作小組初審意見報告」參考本，納入「採購評選委員會審議規則」第 3 條：「機關成立之工作小組應依據評選項目或本委員會指定之項目，就受評廠商資料擬具初審意見，載明下列事項，連同廠商資料送本委員會供評選參考：(1) 採購案名稱。(2) 工作小組人員姓名、職稱及專長。(3) 受評廠商於各評選項目所報內容是否符合招標文件規定。(4) 受評廠商於各評選項目之差異性。」相關事項。

(8) 未確實執行保密措施

- <1> 評選委員名單未保密：機關遴聘委員或召開會議未依「採購評選委員會委員名單保密措施一覽表」做好保密工作，衍生廠商關說或利益輸送之情事。
- <2> 於實務執行上，機關辦理評選，自訂定或審定招標文件之評選項目、評選標準及評定方式開始，至完成廠商評選，時間可能長達數月，期間評選委員之遴選，及由受聘評選委員具名之聘(派)兼同意書、評選會議紀錄等文書往來頻繁、行政程序繁複，造成機關執行保密措施之難度相當高。
- <3> 針對評選委員會委員名單公開，工程會於 99 年 1 月 11 日以工程企字第 09900012990 號函請經濟部國際貿易局協助瞭解歐洲、美國、加拿大等國家，關於採購評選委員會委員名單公開時機之作法。各國作法不一，例如未於評選前公開評選委員名單之國家：美國、加拿大、匈牙

利、捷克、丹麥、俄羅斯、斯洛伐克；於招標文件公開評選委員名單之國家：西班牙、瑞士。其中，美國聯邦政府作法與我國類似。工程會基於現行法令規定於實務執行並無窒礙，美國、加拿大、匈牙利等國家亦未於評選前公開評選委員名單，且絕大多數機關贊成維持現行法令規定或無意見，爰宜維持現行法令規定。

(9) 評選委員評選評分有異常、明顯差異或評選不公，委員會及機關未予處理

<1> 「機關異質採購最有利標作業須知」第 7 點規定，委員會或個別委員評選（審查）結果與工作小組初審意見有異，或不同評選委員之評選（審查）結果有明顯差異者，應提交召集人處理，並列入會議紀錄。

<2> 不同委員之評選結果有明顯差異時，召集人應依據「採購評選委員會審議規則」第 6 條規定，提交評選委員會議決或依評選委員會決議辦理複評。複評結果仍有明顯差異時，由本委員會決議之。議決或決議方式：

- a. 維持原評選結果。
- b. 除去個別委員評選結果，重計評選結果。
- c. 廢棄原評選結果，重行提出評選結果。
- d. 無法評定最有利標。

(10) 要求採購評選委員會執行事項與採購法法定採購評選委員會之任務不符

<1> 本項錯誤態樣例如成立評選委員會後，即召開評選委員會議，委請評選委員審核採購標的之規格規範、廠商資格、契約內容等。

<2> 為避免重複發生類似缺失，臺北市政府「政府

採購錯誤行為態樣彙編」於案例說明中載明採購評選委員會之任務於「採購評選委員會組織準則」第3條已有明定，除有關評選事宜等事項，不應要求評選委員會進行審核決議。採購標的之規格規範、廠商資格等應由採購機關擬定。倘規格規範、廠商資格、契約約定等招標文件之訂定，如涉及專業或有必要，得以諮詢專家學者方式處理。

- (11) 未合理訂定採購預算金額：最有利標決標以不訂底價為原則，惟機關未依採購標的需求，訪查市場行情及政府機關決標資料，妥為研擬預算金額，又以該預算金額採固定價格評比，形成採購預算不合理支出與浪費公帑之情形。

2、建議事項

決標方式採最有利標，其先決條件，主要在於判斷是否為異質採購，惟異質程度之判斷實難有客觀、適切之標準，採購機關及相關人員認知迭有差異，尤其在95年3月22日行政院第2983次會議蘇前院長提示「最低標為原則、最有利標為例外」後，95年至97年期間，政府對最有利標採非常保守之態度，各稽查、稽核、調查單位均將該類採購案件列為查察重點，造成機關執行相當之困擾及恐懼，故建議主管機關研議具體可行之異質評估基準，讓採購機關俾以遵循。

(六) 對最有利標制度面、法令面、執行面及考核面之建議事項

- 1、工程會95年5月23日訂頒「機關異質採購最有利標作業須知」，明定各機關辦理最有利標之正確程序，臺北市政府即以相關措施協助所屬機關辦理，說明如下：

- (1) 編訂「異質採購最有利標採購案採購作業自我檢核表」，要求機關於辦理最有利標時先以自主檢查逐項勾稽的方式，控管程序符合規定，該檢核表係將工程施工「自主檢查」之觀念導入採購作業程序中，依採購法相關最有利標決標之規定，訂定各種採購自我檢核表，期使該府各機關採購人員以自我檢核方式，整體檢視招標前規劃採購方式、招標作業準備、開標審標、評選 / 審查 / 評審、決標等各階段應注意之法令及事項，以利採取適當之採購決定，並正確辦理各階段採購程序，避免發生採購錯誤及瑕疵，減少缺失發生。
- (2) 編訂「採購標準作業程序」，彙整辦理最有標決標之相關規定，並針對最有利標之執行程序皆予以詳細說明，同時繪製流程圖提供機關人員實務執行上之參考。此外，考量採購人員更迭頻繁，經驗難以累積與傳承，其中又以最有利標決標程序最為顯著，故訂定辦理最有利標程序之相關表單文件參考本，供機關辦理作業時援用。
- (3) 該府每年定期辦理異質採購教育訓練講習，協助機關人員瞭解法令規定及執行程序。
- (5) 臺北市政府採購稽核小組針對該府所有採購案件之選案稽核，最有利標案件係屬該加強抽選類案之一，並著重於異質採購作業之查察與缺失改正之追蹤管制，以導正機關不當之採購行為，為利於稽核監督作業，將上開以最有利標決標查核事項表列於「臺北市政府採購稽核小組稽核監督事項紀錄表」要求稽核委員逐項查察，以導正機關相關違失。
- (6) 臺北市政府採購稽核小組為藉錯誤異質採購經驗之交流，提醒採購人員避免發生類似缺失問題，爰將辦

理異質稽核監督工作所得，彙集編擬於「政府採購錯誤行為態樣彙編」-「異質採購」章節，包含規劃採購方式階段、招標作業準備階段、評選/審查階段、決標階段、決標後階段、其他等各階段，以減少可能發生的採購缺失。

(七)以實際案例說明機關辦理限制性招標及最有利標決標可能發生弊端態樣及原因檢討

1、案例一(採購法第 58 條)

(1)A 機關辦理○工程案於 89 年 4 月 29 日開標結果，因最低標廠商 B 公司標價偏低，且有臺北市政府 88 年 12 月 8 日函頒修投標須知規定標價不合理之情事，經現場保留決標後依採購法第 58 條規定請最低標廠商提書面說明資料供機關審議。

(2)B 公司於 89 年 5 月 15 日函送標價說明資料，A 機關請委託設計廠商 C 顧問公司先行研議 B 公司所提資料。A 機關於 89 年 5 月 19 日召開正式審查會議，分別邀集 C 顧問公司、二位外聘專家及 A 機關審查小組委員共同研議，B 公司並出席說明商表示投標時計算標價確有疏漏，如需再繳交差額保證金，則財務負荷過於沉重，該公司無意願承攬本公程；C 顧問公司審查亦認其標價確不合理，有降低品質或不能誠信履約之虞，並經與會委員綜合研議結果：最低標廠商之最低標價確實不敷正常成本，有降低品質不能誠信履約之虞，依採購法第 58 條規定要求廠商提供差額保證金以為擔保，則決標予該廠商；惟廠商當場表示，無承攬意願，不願繳交差額保證金。審查小組依據採購法「押標金保證金及其他擔保作業辦法」第 30 條：未提出(差額保證金)者不決標予該廠商，且依工程會 8810092 號解釋函：「經廠商說明係標價錯誤所致

且有具體事證，或未能提出依該標價履約之合理說明或擔保者，機關得不決標予該廠商，並應退還其所繳押標金」…等規定，議不決標予最低標廠商，以次低標廠商 D 公司為最低標廠商，其價差約 1.2 億。

- (3) 惟該案經檢舉以 A 機關與廠商有勾串圖利，遭檢調單位調查，案經 5 年之調查歷程，最終以查無圖利之實證而不起訴結案。
- (4) 原因及法規檢討

採購法第 58 條於實務執行上，招標機關難以廠商標價偏低，而逕為認定有無降低品質之虞，又於廠商提出說明期間，機關難以掌控或防杜可能衍生廠商相互勾串之情事。且訂有底價之採購，機關如發現底價偏高造成最低標標價偏低者，不適用採購法第 58 條之規定，亦即機關在認定廠商是否有標價偏低之情形前，必須先檢討底價是否偏高；如機關可精準掌握市場行情，底價又怎會偏高？通常是機關底價與投標廠商標價互相比對，所產生較大之差異後，進行深入檢討瞭解。

2、案例二（採購法第 65 條）

- (1) 臺北市政府○機關辦理 97 年度○維護案招標，由 A 公司得標，因 A 公司欠缺曝氣設備維護能力，得標當日前往該處找甲股長、乙工程員洽談 97 年度施作事宜時，表達無能力施作，甲股長乃指示 A 公司洽 96 年度本案得標之 B 公司。
- (2) 本工程於實際施工時，由 B 公司將 96 年度曝氣計劃及品管計畫稍加修飾，即以 A 公司名義提送該處審核，乙工程員明知其內容、工地組織、緊急應變及品管人員編組多所重疊，幾近相同，仍予審查通過。復乙工程員於現場監工時，亦明知 97 年度本工程使

用船隻與 96 年度皆係 B 公司所有或租用，仍任由 B 公司之人員實施作業，並指示其製作監工日報表、施工照片及估驗計價表等本工程所需之計價文件。其中乙工程員明知監工日報表為渠等監督本工程，而為業務上職掌之文書，應確實登載是否有到場監工，及其實際監督廠商施作之情形，詎料甲股長、乙工程員 2 人均明知○月○日等計 16 日乙工程員皆因事請休假或公假，未實際到場監工，亦未找尋職務代理人至現場監工，仍共同基於業務登載不實之犯意聯絡，先由乙工程員依 B 公司所提供之上開日期之監工日報表，在廠商施工日報表檢查情形及改善說明等欄位，勾選「已檢查」不實事項，再交由知情之甲股長審查並在監工日報表上核章通過。甲、乙審查通過後，B 公司將請款文件送至○處，A 公司再開立其發票及補蓋公司大小章而行使之，足生損害本工程施工狀況及估驗計價之正確性。

- (3) 該處甲股長、乙工程員皆明知 A 公司有將本工程全部轉包予 B 公司施作之不法事實，竟意圖為 A 及 B 公司取得本工程 97 年度工程款之不法利益，不依法舉發，並依採購法之規定解除契約、沒收履約保證金，且未依採購法第 101 條第 1 項第 11 款之規定，將廠商違法情形刊登政府採購公報。核被告犯有貪污治罪條例第 6 條第 1 項第 4 款之圖利罪嫌、刑法第 216 條之行使第 215 條業務登載不實罪嫌、第 213 條公文書登載不實罪嫌，全案由地方法院檢察署提起公訴中。

(4) 原因及法規檢討

採購法第 65 條第 2 項規定所稱之轉包，指將原契約中應自行履行之全部或其主要部分，由其他廠

商代為履行。採購法施行細則第 87 條規定所稱主要部分，指招標文件標示為主要部分或應由得標廠商自行履行之部分。如招標文件未填主要部分，則得標廠商有無轉包，應視該廠商有無將原契約中應自行履行之「全部」，由其他廠商代為履行而定。本案機關之承辦人員對於採購法分包及轉包之定義不明瞭，得標廠商 A 公司究屬合法分包或違法轉包予 B 公司亦未加以注意，以致疑似誤觸法令而不知，建議修正法規並兼顧目前產業專業分工實務，避免採購履約時產生違反法規之陷阱。

3、案例三（採購法第 22 條第 1 項第 7 款）

- (1) ○機關辦理○工程之委託規劃、設計、監造採購，原採購（規劃）為 200 餘萬元，招標時於招標公告及招標文件敘明後續擴充金額為 1,000 餘萬元（設計、監造），惟未計入採購金額。
- (2) 惟於決標後因施工標變更設計追加工程費，追加後所衍生之設計及監造工作，機關併同依採購法第 22 條第 1 項第 7 款採限制性招標計 3,000 餘萬元。
- (3) 士林地檢署指出，○機關經辦人員涉嫌圖利○○建築師事務所，在該事務所取得正館工程先期規劃服務標案後，○機關又將後續設計、監造部分，以限制性招標方式與該事務所辦理議價，圖利該事務所 3,000 餘萬元。士林地檢署偵辦○機關○工程弊案，認定經辦人員圖利○○建築師事務所等特定廠商，金額共計 3,000 餘萬元，依圖利等罪嫌，將前○院長○○○、前主任秘書○○○等 15 人起訴。

(4) 原因及法規檢討

採購法第 22 條第 1 項第 7 款規定：「原有採購之後續擴充，且已於原招標公告及招標文件敘明擴

充之期間、金額或數量者。」惟本案招標公告之採購金額未將後續擴充金額計入，未符採購法施行細則第 6 條：「招標文件含有選購或後續擴充項目者，應將預估選購或擴充項目所需金額計入。」規定。本工程追加工程經費在原有採購決標後，其所衍生之設計及監造工作，尚非原有採購招標時所能預見，故併依據採購法第 22 條第 1 項第 7 款採限制性招標款採限制性招標，自有未合。原採購招標公告及招標文件敘述後續擴充金額或數量應為上限，如該等工程變更確非招標階段可得預料，且其設計、監造工作屬原採購之後續擴充，確非洽原廠商履約有困難時，建議得依同條項第 4 款檢討辦理。惟本案原採購金額 1,000 餘萬元（含後續擴充），嗣後再以限制性招標方式洽該廠商辦理，追加近二倍金額，易生「以小綁大」之疑慮。

4、案例四（採購法第 48 條第 1 項第 2 款）

- (1) ○博覽會租用船舶運輸服務案，屬巨額勞務採購（預算金額為 8,000 萬元整），98 年 5 月 6 日公告招標，計有甲公司、乙航運股份有限公司及丙遊艇育樂事業股份有限公司等 3 家廠商投標，惟經資格審查後僅剩丙公司資格合格，並於減價程序第 6 次減價以新臺幣 7,522 萬元平底價得標。
- (2) 其標案資料甲公司及乙公司其遞送投標文件時間相近，而遭判定不合格之理由，分別為流動資產低於流動負債、未檢附納稅證明資料，按本案屬巨額採購案件，流動資產、納稅證明資料檢附等資格條件，為採購案通常規範，依常理投標公司基於競標，對於備標文件當均審慎檢驗，而於屬採購案通常規範之文件不符，實違反常理，多係廠商不為競爭，僅為達法定三

家陪標之意。另查各競標廠商相關資料，本案得標廠商丙之負責人蔡○○，同時為乙公司監察人，其配偶翁○○為「淡水河設施維護案」圍標涉嫌人之一，而翁員亦擔任乙公司董事，疑涉圍標等重大異常情事。

(3) 原因及法規檢討

本案第 1 次公告開標，審標結果有 3 家合格廠商投標，開標後 2 家廠商資格文件未附或不符合規定，致僅餘 1 家廠商符合招標文件規定。該第 1 次資格審標結果宜應注意之情形，未按工程會 95 年 7 月 25 日工程企字第 09500272421 號函頒發布工程企字第 09500256920 號令，即得依採購法第 48 條第 1 項第 2 款：「發現有足以影響採購公正之違法或不當行為者…」或第 50 條第 1 項第 7 款：「其他影響採購公正之違反法令行為…。規定檢討或評估，並加以妥善處理，即進行下一審標階段，終致於進行價格標時，僅有 1 家合格廠商進行議價，得以「願以底價承接」之表示而決標，有失採異質最低標之價格競標機制。本案廠商疑涉圍標情事，經移送檢察機關偵辦，招標機關亦於 98 年 12 月 9 日正式與得標廠商丙遊艇育樂事業有限公司解約。

(八) 最低標、異質採購最低標與最有利標決標方式之利弊分析檢討

- 1、有關最低標、異質採購最低標與最有利標決標方式之優缺點，如下表：

表 24 臺北市政府最低標、異質採購最低標與最有利標決標方式之優缺點分析

決標方式	優點	缺點
最低標	<ol style="list-style-type: none"> 1. 作業簡便。 2. 節省公帑。 3. 較無爭議。 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 廠商低價搶標，影響履約品質。 2. 無法擇優選商廠商。
異質最低標	<ol style="list-style-type: none"> 1. 可淘汰一定水準以下之劣質廠商。 2. 節省公帑。 3. 可藉審查項目之設計，由廠商提供履約標的，除可發揮創意，提升採購品質，並可避免限制競爭。 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 作業規定比照最有利標，較繁複、費時。 2. 評分不及格之廠商，易提出異議。
最有利標	<ol style="list-style-type: none"> 1. 可選擇相對最優之廠商。 2. 避免廠商低價搶標，影響履約品質。 3. 可藉評選項目之設計，由廠商提供履約標的，除可發揮創意，提升採購品質，並可避免限制競爭。 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 規定繁複、作業程序較複雜、費時。 2. 較易引發質疑或爭議。 3. 提供不肖廠商與評選委員或機關人員勾串之平台。

2、補充說明

- (1) 異質採購最低標係綜合最有利標及最低標之個別優點，其於資格、規格審查後，可篩選出合於機關需求標準之優良廠商進入價格標，未達需求標準者即於此階段淘汰，以達最有利標擇優汰劣之效果；又因進入價格標之廠商雖有異質性，但皆符合機關需求標準，於價格標時取該等廠商中價格最低者決標，以相對較低之價格取得符合機關標準之標的，兼顧有「擇優」及「低價」物美價廉之要求，為現行各種採購方式中相對較佳者。
- (2) 以異質採購最低標方式辦理採購之成敗關鍵，在於機關「需求」及「標準」之訂定。除應於招標文件中

明定需求，避免模糊不清造成認知差異外，亦應以符合機關實需為前提，若需求過高，則有浪費公帑之虞，需求過低，則又無法達成採購目的；而合格標準訂定過高時，將導致競爭者少，不易於價格比減，標準過低時，又無法達擇優之目的，機關以此方式辦理採購時，應審慎妥擬招標文件，以彰顯異質採購最低標之效果。

(九) 異質採購最低標決標與最低標及最有利標決標原則及查核制度

1、決標原則

(1) 異質採購最低標

依據「機關異質採購最低標作業須知」第 2 點規定，機關辦理異質採購，得於招標文件訂定審查標準，並成立審查委員會及工作小組，審查投標廠商之資格及規格後，就合於標準之優良廠商開價格標，採最低標決標。

(2) 最低標

依據採購法第 52 條第 1 項第 1 款及第 2 款規定，訂有底價之採購，以合於招標文件規定，且在底價以內之最低標為得標廠商；未訂底價之採購，以合於招標文件規定，標價合理，且在預算數額以內之最低標為得標廠商。

(3) 最有利標

依據採購法第 52 條第 1 項第 3 款規定，以異質之工程、財物或勞務採購而不宜以最低標辦理者為限。另依採購法施行細則第 66 條規定，異質之工程、財物或勞務採購，指不同廠商所供應之工程、財物或勞務，於技術、品質、功能、效益、特性或商業條款等，有差異者。

2、查核制度

臺北市政府每月由採購稽核小組於各機關已決標及無法決標之採購案為稽核抽選案件，專案稽核案件及一般稽核案件分類方式如下：

(1) 專案稽核案件

- <1> 最有利標決標案件（公告金額以上）。
- <2> 採購案標比過高。
- <3> 採購案標比過低案件。
- <4> 無法決標 2 次（含）以上案件。

(2) 一般稽核案件

- <1> 巨額採購。
- <2> 統包案件。
- <3> 公告金額以上工程類案件。
- <4> 公告金額以上財物類案件。
- <5> 公告金額以上勞務類案件。
- <6> 招標階段案件。
- <7> 補助或委託法人或團體案件。
- <8> 未達公告金額案件（不分類）。

(3) 除抽選稽核案件外，採購稽核小組也針對個案簽報專案稽核監督，案件來源包含：

- <1> 民眾或廠商檢舉之異常採購案件。
- <2> 民意關切之異常採購案件。
- <3> 媒體報導之異常採購案件。
- <4> 監審機關移送案件。
- <5> 主管機關移送案件。
- <6> 稽核小組建議之採購案件。
- <7> 召集人逕行交辦查核案件。

(十) 限制性招標、（異質）最低標及最有利標決標窒礙難行之處及其他與政府採購法施行成效檢討有關之意見

1、限制性招標

(1) 採購法第 22 條第 1 項各款之規定，多有法令認定之差異性，衍生缺失或窒礙難行之處，舉例說明如下：

<1> 第 1 款公開辦理結果無廠商投標或無合格標：機關於第 1 次招標無廠商投標流標或無合格標廢標後，在招標文件無重大改變之狀況下，為避免招致圖利或獨厚某廠商及審計機關之質疑，及後續不受 3 家廠商投標限制並得縮短等標期之原則下，一般多採續辦第 2 次招標，不敢貿然採行，致使本款提升採購效率之立法原意無法發揮作用，常見機關有多次流、廢標之情形與此亦有關聯，建議工程會應訂定更明確之行政規則供機關據以依循。

<2> 第 2 款「屬專屬權利、獨家製造或供應、藝術品、秘密諮詢，無其他合適之替代標的者」之適用問題 - 公告金額以上國際會議，以採購法辦理採購，五星級飯店無投標意願，影響國家形象。

a. 案例：○機關辦理第 10 屆公共交通國際聯會亞太區會議之場地及餐宴採購，因往例主辦國皆選定於主辦城市精華區之五星級飯店舉辦，因此本案會議及餐宴地點，選定臺北市新興的都會聚點 - 信義計畫區，而信義計畫區具國際會議水準場地計有「臺北國際會議中心」及「臺北君悅飯店」，惟臺北國際會議中心當日已由其他公司預定，於無其他合適之替代標的之情形下，○機關依採購法第 22 條第 1 項第 2 款採限制性招標；惟該會議之場地及餐宴採購，如非僅台北君悅飯店能供應者，尚難謂符合上

開「獨家供應，無其他合適之替代標的者」之情形。

<3> 第 3 款「不可預見之緊急事故」

機關遇有因颱風、水災、地震等天災，在短時間內依第 3 款採取限制性招標採購，一般可被接受；然若經一段時間，雖有工程會 88 年 8 月 24 日工程企字第 8811508 號函之防止緊急事故的發生或災害之擴大之事實所採取之限制性招標措施，仍有不被接受之疑慮，且因法規對「緊急事故」未有明確規定，常發生採購單位、審計、稽核等稽查單位對「緊急事故」認知差異而有是否適用之疑慮；再者，因人禍（如與原承商因倒閉或可歸責於廠商之因素終止或解除契約）所造成之後續採購，常有因分包商問題或採購案之時效性與緊急性需要，機關卻難能用第 3 款採取限制性招標，以及時解決終止或解除契約之後續採購。

<4> 第 4 款及第 7 款原有採購後續擴充

- a. 採購法第 22 條第 1 項第 4 款及第 7 款皆有後續擴充之規定，依工程會 88 年 12 月 30 日工程企字第 8822236 號函，其適法性在於第 4 款須有「因相容或互通性之需要，且必須向原供應廠商採購」，方能滿足採購需求；第 7 款須「已於原招標公告及招標文件敘明擴充之期間、金額或數量」。
- b. 前者對所謂「相容或互通性之需要」在執行上認知差異大，許多工程採購是否適用，更頗受討論與爭議；後者「擴充之期間、金額或數量」，是否應有限制，以避免有以小綁大之虞，

又若非連續性預算之執行，是否有違預算法之規定，在機關內部產生業務單位與會計單位歧見。再者，第 7 款之規定，部分採購是否確有其必要性，機關是否因怠於按年辦理採購之情形，以致不符合採購之公平合理，亦頗受爭議。

- c. 另前兩款所稱「原有採購之後續擴充」之定義範圍如何認定，各機關單位常有不同解讀或認知。

<5> 第 6 款追加契約以外之工程

依工程會 97 年 12 月 23 日工程企字第 09700536510 號函示採購法第 22 條第 1 項第 6 款所稱「必須追加契約以外之工程」之情形，包括新增項目、原契約項目數量之增加、原契約項目規格之變更；上開函釋臺北市政府認有逾越採購法之虞，並與工程會前 88 年 9 月 1 日（88）工程企字第 8812099 號及 88 年 12 月 16 日（88）工程企字第 8820975 號釋例「僅限增加原契約外之工作項目，不包括原契約項目規格之變更或既有標的數量之增加」，完全不同，顛覆多年來機關之認知，況且機關皆認為原契約項目數量之增加及原契約項目規格之變更，其適法性應更適合於因第 4 款或其他款別（如因第 3 款緊急之追加原契約項目數量，或第 7 款後續擴充追加原契約項目數量或原契約項目規格之變更）之變更需求，惟工程會 97 年 12 月 23 日函示，將使許多採購案不敢或不能用第 4 款或其他款別，又第 6 款有不得逾原主契約金額百分之五十之限制，對許多工程之實務執行影響層面相當大，部分案件反不符公

共利益。

- (2) 機關首長或其授權人員內部核准之適法性及必要性疑慮：依採購法施行細則第 23 條之 1 規定，機關依採購法第 22 條第 1 項規定辦理限制性招標，應由需求、使用或承辦採購單位，就個案敘明符合各款之情形，簽報機關首長或其授權人員核准，且審計機關一般並未事前稽查，又採購金額未達查核金額以上，上級機關亦多未監督該採購案，即使超過查核金額，依採購法第 12 條規定，亦只是採購之開標、比價、議價、決標及驗收時派員監辦，對限制性招標之適法性，未能預為監督，造成機關內部核准之適法性及必要性偶有偏差。

2、最有利標招標

- (1) 專業性、創新性或特殊性之採購，遴選評選委員困難

<1> 機關成立評選委員會，對於具有高度專業性、創新性或特殊性之採購標的，常有屬意學有專精人士，然因該採購之特殊性，或因機關取得資訊不易，或因具有該履約技術之廠商有限，學有專精之人士通常與廠商之間具有顧問、董事、理事或監事等身分之委任關係而無法為該案評選委員，或評選委員對於與投標廠商間之委任關係不自知。

<2> 考量上開類似採購案件具有特殊性，因分工細密牽涉諸多專業領域，且各領域之技術知識門檻高，於該領域堪稱專業的人士鮮少；惟受限於「採購評選委員會審議規則」第 14 條「應即辭職或予以解聘」之規定，儘管評選委員主張無實際參與廠商實際運作，不影響其評分之公

正性（例如：無給職顧問），仍將衍生爭議。

〈3〉綜上，機關因此未能遴選頂尖之專家學者擔任評選委員亦屬公共利益之損害，建議工程會於日後研修法令時，參考採購法第 15 條第 4 項後段但書「但本項之執行反不利於公平競爭或公共利益時，得報請主管機關核定後免除之。」之立法精神，增加採購機關得以公共利益考量，報請主管機關核定免除評選委員應迴避之情形，俾增加彈性。

(2) 「最有利標評選辦法」第 12、15 條第 1 項第 2 款規定價格不納入評比，須綜合考量廠商之總評分（評比）及價格，以整體表現經機關首長或評選委員會過半數決定最優（或序位第一）者為最有利標。惟機關於實務上尚難落實執行，評選委員評分過程係以投標廠商技術、品質、功能、管理等各項能力評定最優勝廠商，如屬「準用最有利標」採購案件，多因考量後續尚有「議價」程序，認為「價格」尚非決定優勝廠商之影響因素；如屬「適用最有利標」採購案件，於完成評分（或序位評比）後，機關或評選委員會如因其投標廠商「價格」異同而改變廠商優勝序位，常遭爭議，亦是評選委員會常疏忽之議題。

(十一) 其它補充說明

1、採購實務檢討

(1) 校外教學指定廠商經營之遊樂區，違反採購法第 26 條規定

工程會 97 年 3 月 4 日工程企字第 09700077920 函釋示：「指定旅遊地點為『六福村主題遊樂園』，屬廠商經營之遊樂區，該案如係屬公告金額以上之採購，違反採購法第 26 條規定，惟有關旅遊活動、

校外教學之採購，行程依參與學員之意見多安排特定地點，該地點必由廠商經營，依上述函文招標文件不可指定特定地區，必須由機關依採購法規定向該地點廠商完成採購，於實務執行上，機關多遭遇該廠商消極回應（例如：我們不參與政府採購），遑論議價、定約，有窒礙難行之處。

(2) 監辦機制多流於形式

採購法第 12 條第 1 項所稱監辦，指監辦人員實地監視或書面審核機關辦理開標、比價、議價、決標及驗收是否符合採購法規定之程序，不包括涉及廠商資格、規格、商業條款、底價訂定、決標條件及驗收方法等實質或技術事項之審查，復因監辦人員所具備之採購專業知能參差不齊；是以，監辦多已流於形式，實質意義不大。

(3) 材料、設備規格限制競爭、同等品審查認定均具有專業知識上之困難

<1> 工程或財物採購常有投標或得標廠商提出招標或契約文件內之履約項目疑似有規格限制競爭（綁標）之情形，尤其以建築工程採購最為常見，依臺北市政府採購稽核小組統計結果，廠商依採購法第 75 條規定向招標機關及該小組提出異議之案件中，以規格限制競爭（綁標）為第一位，且比例超過四成；因為市面材料、設備產品推陳出新、規格日新月異，委託廠商設計要求是否有綁標等不當限制競爭行為，一般機關採購人員並無具足夠之專業知能予以判斷廠商設計是否確有限制競爭情事。

<2> 經該府採購稽核小組訪查結果，部分不肖之工程採購設計廠商藉由施工規範、設計圖說限制

規格；監造廠商於履約階段則藉由各項計畫之報核、材料設備送審或施工查驗等作業以不符契約規定為由刁難廠商，藉以使施工廠商提送其指定規格之產品，達其綁標之目的。

<3> 又施工廠商提報之同等品是否受監造廠商公平客觀審查，一般不具該專業知識人員均無法判斷，雖同等品之審查得邀請專家學者、施工廠商、原設計者與會，惟其程序相當費時，不易落實執行，建議工程會可修正採購法第 11 條規定，亦建立工程材料、設備之規格（含價格）之資料庫，供各界同等品審查認定之參考。

2、建議政府建立公共工程廠商（技術服務及施工廠商）履歷制度

- (1) 依採購法現行制度，公共工程廠商實際履約良窳，尚難影響廠商後續承攬機會，難以督促廠商良善履約，為避免低價搶標、劣幣驅逐良幣之惡性循環，爰建議參考日本及歐美等國之評鑑機制，逐步、全面建立廠商履歷制度，協助工程主辦機關於招標時選擇履約績效優良廠商，藉良性循環提高優良廠商競爭力，並減少不良廠商削價競爭，提高整體公共工程品質。
- (2) 工程會刻正推動技術服務廠商（工程顧問公司、技師及建築師）之履約績效評鑑，調查主辦機關對技術服務廠商履約過程之滿意度，期建立技術服務廠商履歷資料後，回饋提供機關招標選商參考。
- (3) 鑒於工程施工階段，施工廠商之履約績效對工程品質影響至鉅，為有效提升公共工程品質，建議廠商履約績效評鑑應擴大涵蓋工程規劃、設計、監造、專案管理、施工及營運維護等各階段全生命週期，將履約績效評鑑逐步擴及工程施工廠商，建立工程全生命週

期各階段廠商履歷制度。

- (4) 建立廠商履歷制度後，工程規劃、設計、監造及施工等階段之廠商履歷資料，可回饋作為機關辦理技術服務採購，或以統包方式或最有利標或異質最低標等方式辦理工程採購時，可將廠商過去履約績效納入評選（評審、審查）項目；並可作為機關以非經公開程序之限制性招標方式辦理採購時，擇優選商之參考。
- (5) 另廠商履歷資料，亦可應用於履約階段，工程主辦機關重點督導查核之參考。
- (6) 臺北市政府已建立委託技術服務廠商履歷及回饋機制，如下：
 - <1> 技術服務廠商記點機制：該府訂有「臺北市政府委託技術服務履約績效管理要點」（下稱績效管理要點），並要求該府各機關學校將此要點納入契約，作為廠商履約績效管理之依據。技術服務廠商有績效管理要點所定之履約績效良好情事時，廠商得檢附相關佐證資料向機關申請增分記點；若廠商有績效管理要點所定之履約績效不良情事，則由機關依績效管理要點檢討廠商責任，予以扣分記點並扣罰違約金。前揭增分記點與扣分記點登載於臺北市政府「履約績效管理系統」，機關辦理委託技術服務採購案件評選時，必須將廠商過去履約績效列為評選項目，且配以一定之權重或配分（15% 以上），再依其記點情形予以加減分，俾建立獎優輔劣之機制。
 - <2> 技術服務廠商滿意度調查：為加速提升委託技術服務採購案件之履約品質，建立廠商篩選機制，臺北市政府亦定期進行廠商之滿意度調查，

並將調查結果置於該府「履約績效管理系統」，供作該府各機關學校辦理委託技術服務採購案件公開評選時，評選（評審、審查）委員評分之參考，或供作辦理非經公開評選程序之限制性招標案件時，擇優選商之參考。

<3> 技術服務廠商履約績效彙整：為利該府各機關學校了解技術服務廠商過去履約績效，爰將「技術服務廠商滿意度評鑑表」、「技術服務廠商滿意度評鑑丙等以下名單」、「中華民國傑出建築師獎歷屆獲獎建築師名單」、「過去一年內全國查核成績丙等之施工廠商所承攬之臺北市政府尚未完工工程一覽表」、工程會「監造廠商品質缺失懲罰性違約金扣點情形統計表」等資訊，彙整建置於臺北市政府「履約績效管理系統」，供各機關學校辦理評選（評審、審查）時提供委員評分參考。

3、建議開設採購法推廣教育課程、公務人員考試有關職系加考採購法：有鑒於政府採購法令對公務行政及政策推動影響甚鉅，非僅採購人員須熟稔，任何公務員無論職位高低，均應對政府採購法令有一定程度之認知及了解，且政府機關採購專業人員培養不易，政府採購法令課程建議於大專院校、研究所或其推廣教育課程常態性開設，以增加相關人員接觸採購法之管道，並有助於其未來公務生涯發展。建議公務人員相關考試有關職系加考採購法，以利機關採購專業人員之運用。

4、建議政府建立採購人員專業加給

(1) 採購係一高度專業的領域，為提高採購效益及防杜弊端的考量，政府採購走向專業化、制度化及 GPA

我國的加入，與國際接軌實為未來的趨勢。採購作業包含招標階段、開標階段、決標階段、履約階段、驗收階段至保固階段，且須隨時瞭解掌握最新法令變更、解釋函令等，尤以最有利標採購案件因採購評選委員相關事宜繁重，予承辦人員業務壓力過重情形，多數機關同仁不願擔任承辦此類採購案，造成高流動率之情形，致經驗難以累積、傳承，嚴重影響政府採購效能。

- (2) 採購人員工作繁重、責任重大，建請修法，明訂「採購專業人員」專業加給，以使未來辦理採購法之採購事項業務，符合「採購專業人員」用人制度，並有效留任具採購經驗之人員，俾提升採購效能，降低採購違失。
- 5、加強宣導總價決標觀念，導引社會大眾對政府採購發包方式正確之認知（參考工程會於 99 年 8 月 30 日新聞稿內容）
- (1) 機關辦理公共工程採購，一般依工程會「投標須知範本」第 58、60 點規定「最低標」、「總價決標」，採公開招標最低標決標，以廠商總標價最低，且在底價以內者為決標對象，係經公開競標結果，取決於市場自由競爭機制。
 - (2) 決標後簽約前，機關將依決標價（即最低標價）按招標文件所訂規則調整契約單價（常以得標廠商報價總額與預算金額之比率）按照機關預算之項目及價格為基礎來調整確定各個工項契約單價，作為未來估驗計價的依據。因此，各個工項契約單價與廠商報價或有高低，係屬常態，但依總價決標及契約之計價規定，在決標總金額不變前提下，如有部分契約項目契約單價高於廠商報價時，必有其他契約項目單價低於廠商

報價情形，正常履約之結果，結算時仍與投標之基礎相同，外界若僅以部分契約項目單價與廠商報價或市場行情有所出入，判斷機關權益受損或有公帑損失之虞，有失公允。

- (3) 建議工程會加強宣導總價決標之契約觀念，導引社會大眾對政府採購發包方式正確之認知，避免外界片面以部分契約項目單價與廠商報價或市場行情有所出入，即懷疑有浪費公帑等情，影響機關基層採購人員士氣。
- 6、採購法施行細則第 96 條與營造業法第 41 條之競合：
採購法施行細則第 96 條：「機關辦理驗收，廠商未依通知派代表參加者，仍得為之。驗收前之檢查、檢驗、查驗或初驗，亦同。」而營造業法第 41 條：「驗收工程時，營造業之專任工程人員及工地主任應在現場說明，並由專任工程人員於驗收文件上簽名或蓋章。未依規定辦理者，工程主管或主辦機關對該工程應不予勘驗、查驗或驗收。」兩者規定有所競合，為利工程推動，建請修正營造業法相關規定。
 - 7、連帶保證廠商接續施工
 - (1) 近年因整體經濟景氣衰退，有諸多工程廠商發生財務困難，而無法繼續履約或延誤履約，機關依工程會訂頒「公共工程廠商延誤履約進度處理要點」第 8 點規定，基於公共利益之考量，協調連帶保證廠商進場接續施工，並考量連帶保證廠商申請之動員進場施工時間，重新核定工期（超過原預定完工期限），並簽訂三方協議由連帶保證廠商繼受原得標廠商之所有權利義務。
 - (2) 茲因由連帶保證廠商繼續履約，原得標廠商與連帶保證廠商同負履行契約之義務，並未脫離契約關係。

如連帶保證廠商依重新核定後之工期如期完成，機關得否主張該期間對原得標廠商計罰逾期違約金？目前認定及作法不一。

- (3) 機關既已重新核定工期，且連帶保證廠商亦依重新核定後之工期如期完工，如仍認定有逾期之情事，似乎與契約之約定不符；反之，如認定無逾期之問題，則機關「基於公共利益考量並重新核定工期」似乎產生制度上之漏洞，原得標廠商在此情形下得免計罰逾期違約金，造成不公平之現象，似有違採購法第6條之原則，如廠商擅用此技巧規避機關之計罰逾期違約金，將嚴重影響採購履約階段之秩序及公正性。（部分案件審計機關稽查意見認為工程之實際履約期限確實較原契約規定長，機關受有損失，既然原得標廠商及接續之連帶保證廠商同負履行契約之義務，則應課以逾期罰款；惟在此條件下，通常逾期違約金額度高時，連帶保證廠商則無承接意願；將影響後續工程之推動。）
- 8、檢討檢察官濫權起訴和定罪率超低現象對公務員行政作為之打擊
- (1) 採購人員行使裁量權，若在法令授權範圍內，並不違背法令；即便逾越法令授權之範圍，不應視為當然等同違背法令，如於事後以嚴格之標準加以審核，縱可認為客觀上有所不當，亦不得當然將之與圖利罪等同看待，尚須積極認定該行為人主觀上有無圖利之故意，若無主觀之犯意，只須課予該公務員行政責任或國家賠償責任，即可達懲治之目的，檢調單位之偵查權，不應輕易發動。
 - (2) 如因該公務員所為之行政裁量或契約之履行，在形式上或有直接、間接圖利廠商之虞，但結果上若符合

公共利益、採購效益，即不應認有違背法令之情形，該觀念應加以宣導，否則公務員於行使行政裁量時，只顧慮防弊，而忽略興利，或只考量避免自己之責任，而不積極推動民眾福祉之提升；此外，更應避免部份基層偵查人員對圖利罪構成要件之內涵未能充分認知，造成執法偏差，除打擊基層公務員之士氣外，徒增公務員之訟累與司法資源浪費。

八、台灣區綜合營造工程工業同業公會

(一) 機關採購案件採限制性招標之適法性

- 1、採購法第 22 條第 1 項之 16 款狀況應皆可適用，惟第 6 款變更金額現行規定；追加累計金額占原主契約金額之比率（指加帳與減帳總和部分，而不是加減相抵），其對變更總額認定不合理。
- 2、採限制性招標，如無採購法施行細則第 22 條所定情形者，應分案辦理，以免有以小綁大，不當限制競爭之疑慮。

(二) 機關辦理採購底價訂定與核定合理性

- 1、機電部分有時偏高有時偏低，應審慎訂定，不能偏離事實。
- 2、該標案如果決標，應當場公開底價，促成機關底價公開透明。
- 3、機關辦理採購招標，遇有一再流（廢）標無法順利決標情形時，應妥善檢討招標文件，以消除無法順利決標真正原因，不應以消極態度，一再以相同招標條件辦理招標，延宕採購效率。
- 4、機關辦理採購，有關底價之訂定，除依採購法第 46 條、第 47 條及其施行細則第 52 條至 54 條之 1 規定辦理，於簽核時，宜一併將簽核時之日期、時間載明。

(三) 如何防範廠商削價競爭，或以顯不合理之低價搶標，影

響工程品質

- 1、低價搶標勢必影響品質，以工程生命週期而言，並非最佳。
 - 2、如標價低於底價百分之八十，不能做為決標對象，以防止低價搶標。
 - 3、投標時主辦機關應附單價分析表，俾可查核標價之合理性。
 - 4、機關採購採最低標決標時，遇最低標廠商之總標價低於底價百分之八十時，應貫徹工程會最新頒布採購法第 58 條及「依政府採購法第 58 條處理總標價低於底價百分之八十案件之執行情序」辦理，即可防止低價搶標之情況。
- (四) 機關辦理異質採購最有利標決標適用(準用)範圍及異質性認定標準
- 1、最有利評選辦法及採購法施行細則第 66 條規定，對「異質」定義不清，必須明確化，否則機關不敢認定與採用最有利標。
- (五) 限制性招標及適用(準用)最有利標決標採購評選機制缺失檢討
- 1、限制性招標機制是否落實，在於機關首長專業判斷。
 - 2、要建立公開、公正評選機制。
 - 3、對限制性招標適用性，應廣為宣導。
 - 4、未來將以「最低標為原則、最有利標為例外」相輔相成，使各標案都能公平合理進行。
- (六) 應如何從制度面、法令面、執行面及考核面落實最有利標制度
- 1、制度面：
 - (1) 後續履約應有稽核評析機制。強化稽核監督機制。
 - (2) 評選委員遴選機制尚欠周延。

- (3) 加強培訓採購專業人員並建立採購人員職務輪調制度。
 - (4) 無評審結果時限規定，延宕採購作業。
 - (5) 採購專業人員訓練方向，尚有改善空間。
 - (6) 協助評選人員迴避規定，似未盡周全。
- 2、法令面：
- (1) 最有利標「異質性」認定標準不一。
 - (2) 「最有利標」相關法規更修頻仍，致易滋生錯誤。
 - (3) 提高外聘委員質與量，適度規範內聘委員資格。
 - (4) 排除採用最有利標決標案件之範圍未臻明確。
 - (5) 評選結果上網公布，提昇採購透明度。
 - (6) 協助評選人員迴避規定，似未盡周全。
- 3、執行面：
- (1) 評選項目權重配分須合宜。
 - (2) 「準用最有利標」認定寬鬆。
 - (3) 準備作業欠周延。
 - (4) 未妥為訂定合理採購預算。
 - (5) 委員未親自出席評選或由代理人代理。
 - (6) 評選委員名單保密作業未臻完善。
 - (7) 評選委員會之組成，違反「迴避」規定。
 - (8) 未合理訂定等標期。
 - (9) 議、減價過程不符規定。
 - (10) 評選結果有明顯差異時未妥為處理。
 - (11) 評選過程未詳實記錄，導致事後監辦之困難。
 - (12) 履約階段大幅修改企劃書內容，評選機制形同虛設。
- 4、總結
- (1) 制度雖良好，惟問題在執行面，機關根本不敢採用最有利標。
 - (2) 工程查核目前太注重文書作業，偏離本質。

(3) 對設計不週或有誤，欠缺補救機制與措施，造成工期延宕或爭議。

(七) 以實際案例說明機關辦理採購可能發生弊端態樣及原因檢討

- 1、○機關辦理其內部大樓委託整體規劃設計技術服務案，原係依採購法第 22 條第 1 項第 9 款採限制性招標公開評選方式辦理，第 1 次公開評選計有 2 家建築師事務所投標，經評選結果，評選會議紀錄載明略以：甲建築師事務所總平均達及格分數 (70 分)，惟有 2 位委員之個別評分不及格 (未達 70 分)，且經表決未獲評選委員會過半數，爰予廢標。嗣經機關內簽：擬依採購法第 22 條第 1 項第 1 款邀請「第 1 次評選審查較優且及格通過」之該甲建築師事務所議價，上述理由似與原評選會議紀錄矛盾，其依該款採限制性招標，有欠妥適。
- 2、○辦公大樓止水修繕工程委託設計監造案，採購金額 20 萬元，原係依「中央機關未達公告金額招標辦法」第 2 條第 1 項第 3 款公開取得企劃書方式辦理，經 2 次公告結果，均無廠商提送企劃書，爰簽准依採購法第 22 條第 1 項第 1 款並敘明「經查訪市場情形，據了解甲建築師對止水工程尚有專業」之理由，洽該建築師事務提送服務建議書並議價決標，惟上開止水工程尚非特殊性之專業技術，爾後允應留意採購法施行細則第 23 條之 1 規定，優先以比價或邀請 2 家以上廠商之方式辦理。

(八) 異質採購最低標決標與最低標及最有利標決標原則及查核制度

- 1、最後數家應修改為若超過 3 家，應只選 3 家，若 3 家則應選 2 家，才能落實異質採購功能。可結合最有利

- 與最低標之優點，而降低最有利標被操縱之機會，又可透過評選篩選「好」的廠商，降低低價搶標之風險。
- 2、有關資格、規格審查應在招標文件註明時間且應在該時間內完成，若未註明應當天完成。
- (九) 限制性招標、(異質) 最有利標決標窒礙難行之處及其他與政府採購法施行成效檢討有關之意見
- 1、新政府上任以後，工程會以行政命令變更以往調解機制之處理方式；導致廠商「吃虧」而無處可伸冤，造成營造業經營環境困難，以致影響其執行績效，不利公共工程推動。
 - 2、建議辦理設計變更時應於一定期限內完成手續，否則不得要求廠商先行施工。
 - 3、興利重於防弊，協助改善缺失重於監督糾正。

九、中華民國全國建築師公會

採購法實施已近 10 年，但投標廠商對於目前採購法相關法規條文規定及各機關執行方式，仍有頗多爭議及怨言。究其原因，主要係條文內容之規定文字含混及模稜兩可，致使各單位解讀不一，而工程會又縱容採購機關自行裁量，造成採購機關一意孤行，民怨四起，影響工程進度及品質，亦增加諸多工程爭議與調解，浪費人力及財力甚鉅。該公會認為工程會應正視採購法及相關法規之條文內容，並應儘速配合國情民意適度修正，以減少不必要之誤解，並加強對各機關之教育訓練，以期了解採購法之政策目標、法令之適用、作業流程，更重要的是應輔導承辦人員的行政態度，避免造成政府資源浪費、勞民傷財。該公會相關意見及建議如下：

(一) 「異質工程」採購之認定

有關「異質工程」究係是否依採購法第 52 條第 2 項及其施行細則第 66 條認定異質工程採購之標準？但採購法第 56 條又依據同法第 52 條第 1 項第 3 款規定，

而訂定「最有利標評選辦法」，在該辦法第 5 條評選規定又與採購法施行細則第 66 條之「異質」認定似乎相同。而坊間亦流通有「異質工程採購認定原則」，卻無工程會之文號，因此究竟是否為法定文件，又值得懷疑。至此，異質工程採購如何認定則莫衷一是，而任由各機關自由表述認定，工程會亦無積極解決此疑義及紛擾。該公會建議，工程會應儘速釐清前述各條文間之關係，並確切將「異質」認定及適用標準公布實施。

(二) 有關技術服務採購

其性質多為心智活動成果，且具有獨特性，無法完全以金錢衡量之，但為評選出優秀之技術服務廠商，主要應以其創意、組織、業績、服務等作為評選標準，得標廠商不應再議價，壓縮其服務品質。該公會建議：技術服務採購應以最有利標決標，並採固定費率或固定酬金，不應再議價，且不受制於限制性招標之議價規定。

(三) 有關工程採購

應著重採購廠商對於工程進度及品質之服務能力，針對其是否有完整技術團隊、施工技能、施工設備、業績成效及服務能力作為完成工程之評量，而不應憑藉其投標工程金額，僅以最低標作為決標依據，如此顯無能確保工程之進度及品質。該公會建議：為考量機關專業人力及行政作業，建議工程金額達 1 億元以上時，且為避免不必要之外力干擾，於初評結果時，應至少有投標廠商 1/2 以上屬於及格級者，才可再以最低標辦理決標，否則應重新招標採購。

(四) 有關技術服務採購之評選委員

依據「採購評選委員會組織準則」第 4 條，外聘委員不得少於 1/3，且常因外聘委員未滿 1/2，而易任由

有心人之操弄，造成不法之結果，且出席之委員之專業與技術服務採購標案之專業屬性不符，而易造成外行評選內行之結果，致使公共工程無法滿足目標及需求。該公會建議：技術服務採購之評選委員應有 2/3 以上為外聘委員，且各委員之專長應符合各標案之專業性，其中具有專業資格之委員應為全體委員 3/4 以上，方可辦理評選，以符合評選之客觀、公正及專業性。

(五) 有關技術服務採購之底價

常因承辦單位對技術服務之獨特性及國情民意不了解，而濫用職權訂定不合理之底價，致使得標廠商處於不利之基點，再議減服務費用，而陷入機關之不合理底價內。該公會建議：技術服務採購不應訂底價，應採固定費率或固定酬金，得標後不應再議價。有關底價機制問題，該公會並以建築師月刊第 428 期論壇『「底價」這隻怪獸』乙文評述如下：

1、有無訂定「底價」的必要

(1) 政府的採購，必須要有額度的限制，因而必須訂定底價，這是可以理解的。尤其是在過去的年代，沒有專業替公部門規劃設計，政府機關更需要所謂的「底價」作為標準以昭信於公與私。然而，時至今日，任何的工程招標都經過層層規劃設計與審查，從最初的概算到發包前的預算，都是有憑有據。既然已委託專業單位核算發包金額，也在預計花費的金額之內，又何須再定一個「底價」作為決標標準。其實，現今的招標都需公告「發包預算金額」。「廠商」都了解投標金額必須低於預算金額；剩下來的就是廠商自己衡量能力，與其他廠商比減最低價。只要是最底價，即使沒能進入底價，也還可以以「議減價格」的方式達到底價；因此，「底價」作為門檻的意義已漸漸消

失。近年預算金額趨於合理，廠商得標的決定性因素不在「底價」，而在於「廠商」之間的價格競爭。由此看來，「底價」的訂定是否還有需要？是否以「預算價」作為「底價」值得相關單位思考。

2、「底價」訂定的標準為何

(1) 訂定「底價」是對「預算金額」的否定，是對所有審查結果的否定。更荒謬的是，依照招標作業規定，所有的機關的「底價」是機關首長在最後一刻決定。過去是憑首長「一時之念」訂定，沒有專業單位的參與，但會冠上設計單位「浮編」或是廠商「搶標」等等的理由；殊不知預算「浮編」是預期機關會打折的心理「惡性循環」的結果。近年來則有所謂的「建議底價核定單」，請設計單位給個建議係數，但最終還是由首長決定。許多有理念的機關首長，每每為訂定底價一事苦惱，訂得高了是有失職守，訂得低了又是逼迫廠商勉為其難。

3、「底價」有無機密的必要

(1) 即使定了「底價」，該不該作為機密處理。機關招標的兩大原則是，第一：價金不要超過「底價」，第二：價金越低越好。前者容易辦到，公布「底價」不就得了，接受底價的才來；後者在目前機制下，本來就是最低價得標。因此，「底價」是否機密一點關係都沒有。機關拍賣物品（土地）都會公布「底價」，競標者只會往上加而不會往下拉；何以機關招募工程不能同理公布「底價」，由廠商依能力提出自認還可承做的價錢競爭。另一種「底價」，與競價沒有關係，卻常發生在建築師徵選等技術服務的最有利標決標過程。當參與徵選者昏天暗地一陣廝殺後終於出現了一個優勝者，等在你前面的是「議價」這個黑洞，

裡面有一個密封的紙袋裝著一張叫做「底價單」的東西，當你察言觀色百般不願的降低報酬（只限三次）而仍低不過「底價單」上的那個數字時，管你設計做得多好、評審委員們多麼欣賞你，你就得面對「請回」的命運（外面還有次優廠商等著進來議價）。這種「底價」，或著說是「議價」機制，所呈現的是另外三個問題；一、遊戲規則不公平、甲方予取予求；二、違背最有利標精神；三、誤用（甚至是濫用）「政府採購法」的條文。

<1> 遊戲規則不公平、甲方予取予求

徵選資料中有關報酬的部分含糊其詞，待優勝者產生後沒有協商空間，不二價的要求乙方接受條件。參與公共工程是納稅人的權益，不應容許不當的機制抹煞或是阻卻合法民眾的工作權益。

<2> 違背最有利標精神

如果評選項目中包含「價格」，將參與徵選者之要求「報酬」列入評比也就罷了；但如否，就是要以服務建議的內容決定優者。既然以評選的方式決定了「最有利」於主辦單位之優勝者，議價過程卻以「價格因素」取消其資格，這是將價格因素置於最優先，完全否定了「最有利」評選之內容與結果，完全違背了「最有利標」的精神。

<3> 誤用（甚至是濫用）「政府採購法」的條文

「議價」雖然是完成「限制性招標」必經程序，但「議價」不必然需要議定價金；採用「最有利標」者（「以合於招標文件規定之最有利標為得標廠商」）可以不訂定底價於「政

府採購法」第 52 條已有明文。但機關普遍寧枉勿縱，採用最保守、最安全的「底價」原則，硬是要再用「底價」砍一刀才「無虧職守」。

- 4、此外，廢除「底價」不代表無同意最低價搶標制；「底價」制度該廢，但廢除公共工程的殺手「最低價標」制是更重要的目標，採用「最有利標」才是終極的希望。

十、專家學者意見與建議

(一) 台灣大學土木工程研究所曾教授○○○

- 1、針對規模較大，具特殊性或有特製需求性質之採購案，建議仍宜採最有利標決標，因最有利標決標目的係評選有經驗、技術好、信譽佳的廠商，其品質成效一定較最低價決標廠商來得好。有關選商部分，在新興國家制度中，如美國亦認為，過去採用最低價決標似乎也不符合時代需求，因此，目前美國政府採購案中，採最有利標決標比例仍是相當的高，尤其美國已建立一套非常完整的資格預審與廠商履歷制度，此制度之建立實可作為我國後續推動政府採購最有利標決標之殷鑑。
- 2、就採購法執行面，可分為 3 方面作探討，分別為資格、技術及價格。首先，資格部分，在過去參加評審的經驗，廠商資格的訂定有過於寬鬆情形，部分機關可能擔心有綁標之嫌，但卻也造成沒有經驗廠商亦可參與投標，徒耗評審資源，又如為單一廠商投標，未有採購法第 48 條不予開標決標情況下，第 2 次招標不受 3 家合格廠商投標限制，機關亦有不得不決標之難處，職此，廠商資格的訂定宜再嚴謹規範。第二，建立廠商履約紀錄制度，透過第三公正單位評鑑、或滿意度調查等機制，提供機關採購評選委員之有效參考。技

術審查部分，評審委員的工作實際上是執行技術審查，並不是明確的評選，如唯由評審委員決定廠商是否得標，擔負責任實過於苛重，且評審委員在評審的過程中，僅領取出席費，相較付出的時間、心力及責任，顯不相稱。鑑此，可從 2 方向改進，其一，可加強工作小組責任範圍，因其成員均為機關人員，或所聘請之專案管理廠商，對於案情的瞭解，應較委員更清楚，所以工作小組如果能就廠商所提出的基礎資料或細節，進行較縝密的審查，提供給委員參考，對委員評審的公正性將有實質助益。另針對評審委員評分的差異性，常模糊不清，難以界定，建議工程會宜建立具體明確之計算標準，如有明顯差異情形，可即時篩除，俾維持評選公正性。

- 3、鑑因最低價決標與最有利標決標均過於極端，最低價決標單以價格取向，價低者決標，最有利標決標則以評審委員審查結果為據，易有人為操作弊端，建議可仿效國外經驗，先透過優良廠商的篩選，再進行價格比價，其優點為評審委員並非唯一決定得標廠商的依據，廠商亦較不會有影響委員的意圖。
- 4、關於工程底價之訂定，工程會或相關單位應建立完整的價格資料庫，雖然政府過去有建立營建物價資料庫，但營建物價的品項只是部分，可參考日本國家統計局之設立，負責將政府常用之工程單項價格建立起來，便可提供政府機關作為底價訂定之參考依據。

(二) 淡江大學土木工程研究所范助理教授○○

- 1、由過去經驗來看，政府採購採最低價決標常出現低價搶標惡習，又最有利標決標亦有評選不公弊害，惟最有利標係世界趨勢，因此，政府機關應設想如何將最有利標制度弊案產生機率降低。首先，機關辦理採購

- 以最有利標決標，通常採用總評分法將價格納入評比，評估價格是否合理，但價格的合理性是很抽象的，故第一可檢討的是，建立價格分數化的客觀標準，使評選委員評分過程有所依循，並將評分機制明確化。另一個建議則是針對目前法規制度上，授予評選委員很大的權力，包括評分的項目、權重，及價格所占權重等，均係由評選委員會來決定，惟以評選委員協助機關辦理採購作業，所領取的出席費甚低，僅 2,000 元，卻需要負如此大的責任，是不恰當的。依採購法規定，已限定價格納入最有利標評比比重不得低於 20%，亦不得高於 50%，建議相關價格納入評比比重，應由主辦機關或工作小組依機關需求裁量決定之。另有關評選之項目與權重部分，建議決定評選項目權重之委員可與最後打評選分數的評選委員切割，即評選委員評完分後，才知道評選項目權重，如此，要交結出一個弊端，便不容易，藉以提升人為運作的困難。
- 2、限制性招標部分，採購法第 22 條已規範相關採行條件，惟實務上常見主辦機關公務員不敢採行，主因為該法規定，在如下情況下，得採用限制性招標，此行政裁量權是原係基於尊重行政機關，但卻造成主辦機關承辦人員懼怕誤觸法令而視為畏途，從過去八八水災經驗來看，在遇上緊急事件時，地方機關應可採用限制性招標，讓採購效益提高，但主辦機關承辦人員卻寧採保守措施，消極行使機關行政裁量權，反而降低採購效益。故此建議，在特定情況下，可強性規定應採行限制性招標，以落實採購法提升採購效率旨趣。
 - 3、有關廠商履歷制度，工程會目前已有全國工程施工查核彙整機制，如能進一步提供各相關辦理採購評選參考，將有助於廠商履約能力篩選及採購品質提升。另

前期觀察亦發現，部分廠商於同期承攬數項標案，執行能力便有降低之虞，工程會可進一步查核該廠商資本額及當期承攬案數、規模等，以防止廠商因承攬案件過多，影響履約品質。

- 4、另在總價決標各工項單價合理性部分，建議可彙整各投標廠商單價，透過統計最高值、最低值及平均值，可快速地查核廠商間工項單價報價是否合理，或進一步作為協商依據。

(三) 中華民國營造公會全國聯合會秘書長廖○○

有關最有利標評選決標方式改進之建議如下：

- 1、恢復「異質」之定義

原最有利標評選辦法第 2 條對「異質」之定義為凡履約結果…不相同者，即稱為「異質採購」，惟 97 年工程會修改該辦法時卻予以刪除。

- 2、限定進入決選之家數，並以最低標決標

95 年 5 月 23 日工程會所函頒之「異質最低標」決標方式立意良好，係結合最有利標篩選功能，又以進入決選之廠商報價最低者得標，又可以達到防弊之功能，惟因該函對評選原則，係以經評選後，最後數家再比價格，惜對「數家」未肯定定義，導致評選委員鄉愿或避免麻煩大都採全部合格之方式評選，失去篩選功能，故為讓最有利標評選臻於完善，建議如下：

- (1) 凡是投標家數超過 3 家時，最多只能選 3 家合格，3 家時只能選 2 家。
- (2) 再依前述 3 家或 2 家取其價格最低者得標。

此種決標方式，廠商不敢行賄評選委員，因為控制評選委員，仍無必勝之把握，除非某家意圖作弊之廠商準備好 3 套投標文件，但其如何規避採購法第 50 條所提示之不法行為，難度頗高，操作成本

亦很高，廠商願以此方式爭取得標，困難重重，委員亦未必願意配合，僅此小小修正即可大幅去除最有利標評選弊病。

3、公布底價

依採購法第 34 條，公布底價使標案價格可接受公評，兼具防弊功能。

4、強化工作小組功能

工作小組之組成，依採購法規定，係由採購機關內部人員及專案營建管理廠商派員組成，應對評選項目做成詳細評比。

(四) 中華民國營造公會全國聯合會常務監事朱○○

- 1、依工程會 97 年 12 月 23 日工程企字第 09700536510 號函釋，採購法第 22 條第 1 項第 6 款，契約變更設計追加工程，不得逾原契約金額 50%，過去係實作實算不列計在內，現在則內計，且為加減帳之絕對值不得超過 50%，過去常遇到機關要求累計至相當程度，再統合辦理契約變更情形，卻因加減帳之絕對值不得超過 50%，造成廠商最後無法請領工程款，對廠商權益侵害甚為嚴重。
- 2、次按公共工程採購流程，上游為業主的工作小組，中游為規劃設計廠商，營造廠商居於下游，不論最低標或最有利標決標，如果係中上游未作好，卻由下游的營造廠商承擔一切是相當不公平，就會產生採購法第 85 條之 1 履約爭議問題。個人對於上游政府機關是相當失望的，在政府精簡人事後，承辦人員可能同時負責數件標案，造成機關辦理工程採購人員或工作小組對於工程內容是不瞭解的，倘工作小組與規劃設計廠商未能溝通完善進行適切的規劃設計，卻要機關首長主觀地以預算折扣方式核定底價，廠商來承受結果，

便讓司法人員產生違法認定之空間。因此，在政府精簡人事之際，機關應維持相當的工程專業人員及功能，以確保工程採購履約品質。

- 3、亦有部分工程採購發包時僅為概念設計，實際執行時，細部設計進度未及施工進度，造成承攬商限於工期壓力，卻無規範可依循之窘況，而工程會施工查核僅針對施工單位進行查核，未檢討規劃設計廠商，如因細部設計延宕致施工圖說不完備之缺失，即對施工廠商進行扣點，相當不公平。
- 4、針對預算跟底價的問題，為何要定底價？是否預算定不好，工程預算亦是根據圖說、要求、工法、背景及當時市場訪價所核定，如要進行底價訂定，惟一差的只有時空背景的不同，可能市價背景不一樣，此部分是可以作為底價訂定的理由，但應透明化、公式化，說明減底價之原因。反之，如果係結構上、圖說或計劃內容不一樣，而減底價是不合理的，應另案檢討。
- 5、有關契約單價問題，建議可參考交通部國道新建工程局處理方式，投標金額在底價 80% 以上，照廠商編訂單價，反之，則要求廠商說明及保證，並逐項檢核，依工程會 PCCES 資料庫單價，預算來打折，因為每個廠商均有其不同優勢，一味要求依預算工項單價報價，實為脫離現實。
- 6、另異質採購中常見不同標的卻歸列同一號碼時，工程會 PCCES 資料庫係予相同單價，造成資料庫價格與市場機制脫節，又機關人員相關資訊不足，概以 PCCES 資料庫價格為唯一依據，遂廠商工項成本不足部分便有攤價、「捉長補短」情形，易衍生外部機關檢核爭議。

(五) 國防部軍備局採購中心主任王○○

- 1、最有利標是一種透過商業程序所產生之可能的樂觀結

果，它的價值包括有形、無形、內在及外在等多方面，組成因子可包括時間、成本、圖像、美學、外觀、操作及維修、管理安全和環境等。一般最有利標之決標方式必須考量多重因子，因此屬於多評準決策方法 (Multi-criteria decision making) 之一。亦即除價格外，廠商投標標的之工期、技術、品質、功能、及商業條款等因素皆可作為評分、序位或計數之綜合評審項目。最有利標強調公平、效率、成效、性能標準的價值，它以廠商提供最有利價格與其他條件（即品質或性能）作為選擇基礎，其目的在加強機關及廠商之長期履約關係。當廠商參與機關最有利標的競標時，將以提供差異化產品給予買方最有價值者，其贏得決標機率最高。但多數業主僅以產品差異化衡量其應付出之價格，對於提供產品缺少差異化的廠商則無法提升其利潤。故最有利標決標方法在本質上已明顯影響到廠商競爭方式，從傳統的價格面競標，轉換為產品差異性的競爭。所以在以獲得較高品質之產品或服務為目的之採購中，「異質競爭 (heterogeneous competition)」已逐漸取代傳統最低價競標方法，使得機關可有效率執行採購，並達到其採購之目的。

- 2、採購法第 52 條規定最有利標，以「異質」之工程、財物或勞務採購為限。所稱異質採購，乃「不同廠商」所供應之工程、財物或勞務，於技術、品質、功能、效益、特性或商業條款等有差異者。故異質採購評估係指該採購標的在市場所有產品之技術、品質、功能、效益、特性等條件之差異性判斷，屬於一種市場產品效能調查評估結果。當市場產品條件差異性大，可視為異質採購，而採用最有利標，否則採用最低標。但何謂產品條件差異性大，並無具體量化標準，目前雖

有研究以經濟學的市場彈性理論為探討異質性的基礎，惟距離實務運作尚有距離。但不能因為異質認定有爭議，而不予採用最有利標，或嚴格審查採購標的的異質性，使機關採購人員在採用最有利標時備受壓力，深恐應用不當招致「圖利廠商」之責，因而儘可能避免使用，結果大幅降低了最有利標可能產生之效益。此外，採購單位對於決標模式之規劃不當，不但無法吸引優良廠商之參與，對於整體採購環境與市場更有長期不良之影響。建議以從寬的角度認定，只要當需求不明確、仍有許多待開發工作、採購複雜或較新的產品、屬有特殊審標標準者，或評選項目能清楚區分廠商間的差異，即可採用。

- 3、至於有內定廠商、高價決標浪費公帑或期約賄賂評選委員等違法事件，建議從法令面或執行面檢討改進。
- 4、就現行最有利標評選作業制度執行面而言，如何建立一個更公平、公正的採購評選機制及作業程序，建議如下：
 - (1) 依採購案件金額大小律定委員總額數，可增加評選結果之客觀性。例如：

表 25 依採購案件金額大小律定委員總額數建議範例

區分	工程	財物	勞務
委員 9 員 以上	100 萬以上 ～未達 5000 萬	100 萬以上 ～未達 5000 萬	100 萬以上 ～未達 1000 萬
委員 11 員 以上	5000 萬以上 ～未達 2 億	100 萬以上 ～未達 1 億	100 萬以上 ～未達 2000 萬
委員 13 員 以上	2 億以上	1 億以上	2000 萬以上

- (2) 適切增加外聘委員員額數，可避免外界認為機關主導評選結果，質疑評選委員會之公正性。例如：

表 26 依採購案件金額大小增加外聘委員員額數建議範例

區分	工程	財物	勞務
外聘委員 3/4 以上	100 萬以上 ~未達 5000 萬	100 萬以上 ~未達 5000 萬	100 萬以上 ~未達 1000 萬
外聘委員 4/5 以上	5000 萬以上	5000 萬以上	1000 萬以上

- (3) 採評選委員名單公告方式辦理，避免屢有評選委員名單外洩及廠商探聽委員名單造成評選不公情形，可落實政府採購公開、透明之精神。例如：辦理「查核金額」以上之評選案，建議可採「委員名單公告」方式辦理。
- (4) 建立重覆擔任評選委員之排除機制，可避免評選委員遭不肖人士鎖定，減少弊端產生之可能性。例如：建議可將半年內擔任機關評選委員達 3 次以上者，機關後半年之標案該委員不作為機關徵詢及遴選對象。
- (5) 比照工程會外聘委員建置機關內部委員資料庫，建立內部委員辦理評選之專業公信力。例如：國防部已針對工程採購各類專長建置多達 380 人以上之內部評選委員資料庫，供國軍各單位辦理評選時參考遴選運用。
- 5、如何降低最有利標之價格避免浪費公帑
- (1) 價格協商納入招標文件：當委員會過半數完成最有利標評選，送給機關審查時，若機關發現得分最高或序位最低者，其價格明顯不合理時，可依據招標文件規定退回委員會辦理協商，以降低價格。
- (2) 儘量多使用最有利標之評分單價法辦理評選：最有利標將其評定方式與價格評分納入考量，共計有 7 種不同的組合，可依據下列需求選擇：
- <1> 總評分法或序位法之價格納入評分：其價格 (P)

在 20% 至 50% 之間、品質 (其餘項目概稱品質)(Q) 在 50% 至 80% 之間，屬一種注重品質的評分選擇，因品質高、價格高，標餘款低。

<2> 評分單價法：評分方式取 P/Q 最低值者優先，這種評分方式屬低價格、高品質的組合。此種價格仍具競爭性，價格相對較低，標餘款介於最低標與最有利標價格納入評分間。但為避免廠商低價格、低品質搶標，通常設定評分及格分數，例如，平均分數應達到 75 分始得成為最有利標。

<3> 總評分法或序位法之固定價格 (若為預算)：此時無標餘款。一般選擇固定價格，宜市場價格清楚，不致有高估價格。

<4> 總評分法或序位法之價格不納入評分：因爭議大，較少採用。

<5> 機關可依據需求決定所需最有利標的評定方式。目前採用項次 <1>、<3> 較多，惟較容易高估價格，項次 <2> 評分單價法之價格仍具競爭性，建議推廣採用。

(3) 建議將準用最有利標評選優勝廠商適用範圍擴大：此種方式在評選優廠商後，仍可辦理議價，但僅能用於勞務。目前最有利標完成評選後即可決標，若價格偏高容易起爭議，除非有價格協商辦理減價，但價格協商程序複雜不容易執行，所以機關經常忽略，建議將準用最有利標評選優勝廠商適用範圍擴大到財物及工程，讓一些注重價格的機關可採用。

(六) 內政部營建署副署長蘇憲民

1、機關採購案件採限制性招標之適法性

採購法第 22 條第 1 項對於得採限制性招標之情形，

詳列 16 款，主要為考量公開招標有困難者，如專屬權利、獨家製造、藝術品、原有採購之後續維修擴充、原有採購之必要追加、委託專業服務、技術服務經公開評選為優勝者等，而在實務上確有必要採限制性招標，本條規定尚屬明確，各機關之採用較無疑義。

2、機關辦理採購底價訂定與核定合理性

依採購法第 46 條「機關辦理採購應訂定底價」，第 52 條「合於招標文件規定且其標價在底價以內之最低標為得標廠商」等之規定，底價為最低標決標之依據。「底價應依圖說、規範、契約並考量成本市場行情及政府及政府機關決標資料逐項編列，由機關首長或其授權人核定」採購法第 46 條定有明文，是以底價訂定應合理，俾廠商能以合理標價得標，但合理之底價並無法防止低價搶標。

3、對防範廠商削價競爭，或以顯不合理之低價搶標，影響工程品質之具體建議

以最低標決標方式採購、廠商為得標，會把標價降低，很難防範削價競爭，雖採購法第 58 條規定：「機關辦理採購採最低標決標時，如認為最低標廠商之總標價或部分標價偏低顯不合理，有降低品質，不能誠信履約之虞或其他特殊情形，得通知該廠商提出說明或擔保。廠商未於機關通知期限內提出合理之說明或擔保者，得不決標予該廠商並以次低標廠商為最低標廠商」。機關明知該標價顯不合理，惟多於該廠商提出說明及繳交差額保證金後決標予該廠商，仍未能防範削價競爭及降低工程品質。以前曾推行過合理標決標方式，以廠商標價低於底價且最接近底價者為得標，是可防止低價搶標，但因人為因素（如洩露底價圖利廠商）產生許多弊端而停止採用。工程會於 95 年 5 月

23 日頒布「機關異質採購最低標作業須知」，即招標文件訂定審查標準，成立審查委員會，審查廠商之資格及規格，就合於標準之優良廠商開價格標，採最低標決標。此種方式可淘汰一些不良廠商，維持一定品質。

4、異質採購最有利標決標適用（準用）範圍及異質性認定標準檢討

採購法第 52 條規定機關以合於招標文件規定之最有利標為得標廠商者，以異質性之工程，財務或勞務採購而不宜以最低標決標者為限。所稱異質性之工程、財務或勞務採購，依採購法施行細則第 6 條之規定為指不同廠商所供應之工程、財務或勞務，於技術、品質、功能、效益、特性或商業條款等，有差異者。採購法第 26 條執行注意事項第 2 條「招標文件所定供不特定廠商競爭之技術規格，應以達成機關於功能、效益或特性等需求所必須者為限。如有採購較佳之功能、效益或特性等之標的必要，宜採最有利標決標或依採購法施行細則第 63 條規定辦理。」上列條文對於最有利標之適用範圍及異質性之認定標準，已有明文規定，然對於異質性之認定標準，各主辦單位仍有疑義。委託專業服務、技術服務因屬專業技術服務，不同廠商履約結果，其技術、品質功能必有差異，可認定異質採購，統包工程含設計、施工及操作維護亦可認定異質工程。至於工程施工，因已有設計圖說規範及明確規格，廠商可照圖說施工，完工後依圖說驗收，一般認為非異質性工程，應以最低標決標。但不同廠商，因其設備技術或工法不同，也會有不同履約結果或不同的品質，不全然非異性工程，只是異質性較低而已。尤其特殊工程之施工，亦有相當之異質性。在某次「最

有利標實務執行問題研討會」，很多機關建議對異質性之認定作更嚴謹之規定或列舉異質性高低之案例。

5、限制性招標及適用（準用）最有利標決標採購評選機制缺失檢討

最有利標之精神，就是要讓機關能依招標文件所規定之評審標準，就廠商投標標的之技術、品質、功能、商業條款或價格等項目，作綜合評選，以擇定最佳決標對象。是否能夠擇定最佳決標對象？其關鍵在如何評選。工程會在這一方面已頒布多項規定，如評選辦法、評選委員會組織準則、審議規則、評選及計費辦法。各機關辦理採購評選已有法令規定可遵循，在評選機制方面可從下列四方面檢討：

- (1) 主辦機關對於法令之規定及作業程序是否熟悉。
- (2) 招標文件之訂定是否完備。
- (3) 評選委員之專業程度。
- (4) 評選委員是否公正客觀。

6、對最有利標制度面、法令面、執行面及考核面之建議事項

有關制度及法令方面，工程會隨時在檢討修正，考核方面，每一件最有利標評選後，工程會均對於評選委員作問卷調查及檢核評選過程，如有異常現象則通知機關說明改進。至於執行面因各單位對於何謂異質採購，採用最有利標或最低標之認知不同，以及評選委員之專業及評選是否公正問題，尚待加強改進。

伍、結論與建議

採購法自 88 年施行以來，已逾 10 年，其間為順應國情及國際趨勢，幾經修正，部分條文經實務運作結果，發現窒礙或有必要鬆綁或補充規定情形，工程會則另以函釋因應作法。惟採購法條文賦予機關相當程度之判斷餘地，實務上卻因相關法令龐雜，工程會函釋更迭紛繁，機關人員多視為畏途，自我限縮行政裁量權，致減損機關採購效益。又各界對於政府無法善用預算多有詬病，及機關採購過程非正當性之人為介入，迭受外界質疑。為此，案經本院於 99 年 8 月 25 日及同年 10 月 1 日，先後邀集政府審計主管機關－審計部、政府採購監辦主管機關－法務部、採購法主管機關－工程會、指標性行政機關－交通部、內政部、經濟部及臺北市府、綜合營造工程同業公會、建築師公會及專家學者等，召開採購法施行成效檢討座談會，藉由各機關實務作業說明，及學界、產業界意見交流，進一步研析採購法未盡周延之處，茲將各機關檢討採購法執行所遭遇之問題，依制度面、法令面及執行面彙整結論，及綜整產官學界所提改進意見與建言，研提參考建議，分別臚列如下：

一、結論

(一) 制度面

- 1、政府採購法規體系龐雜，相關解釋函令繁多，部分機關人員囿於相關法令未臻嫻熟或解讀錯誤，致有不當引用情事；又採購人員多為兼辦性質，額外增加工作量且負擔稽核責任，同仁承辦意願低落。
- 2、機關內部核准限制性招標之適法性及必要性疑慮，依採購法施行細則第 23 條之 1 規定，機關依採購法第 22 條第 1 項規定辦理限制性招標，應由需求、使用或承辦採購單位，就個案敘明符合各款之情形，簽報機關首長或其授權人員核准，惟審計機關一般並未事前稽查，又採購金額未達查核金額以上，上級機關亦多未

- 監督該採購案，即使超過查核金額，依採購法第 12 條規定，亦只是採購之開標、比價、議價、決標及驗收時派員監辦，對限制性招標之適法性，未能預為監督，造成機關內部核准之適法性及必要性偶有偏差。
- 3、現行限制性招標法令規定，未規範公平合理選商機制，易予機關不肖人員可趁之機，而滋生圖利特定廠商情事；另議價案件普遍受制於賣方市場，或需洽特定廠商辦理，致易衍生哄抬價格或機關配合訂定底價，致使採購價格偏高，間有收取廠商回扣等徇私舞弊情事。又部分條款如採購法第 22 條第 1 項第 2 款規定：「屬專屬權利、獨家製造或供應…無其他合適之替代標的者。」可採限制性招標，惟對如何評估有無其他合適之替代標的者，未建立客觀評估機制，致機關作業無標準可循，難期選商作業之公平、合理，易滋生徇私等不當情事。
 - 4、適(準)用最有利標評選機制問題
 - (1) 最有利標評選法令繁複，增加採購作業之困難度。
 - (2) 工程會專家資料庫專家學者往往填列多項專長，機關利用該系統篩選，較難找到具有符合採購標的專長之適當人選擔任評選委員。
 - (3) 評審委員散居各地，甚難全部聚齊開會，故常呈現區域化現象；且評選委員對採購案之深入程度、對採購法評選法規之認知等，均是影響最有利標意旨是否達成之關鍵。
 - (4) 雖制定有「評選委員須知」，仍無法確保評選委員之私德，且並非所有委員皆熟諳採購法，易影響決標結果。
 - (5) 委員出席費未依案件複雜性區別。評選委員工作內容與報酬支給未盡公允。

- 5、最有利標適用範圍欠明確，最有利標評選參據或準則待充實，價格評選漫無標準，囿因工程是否適合採用最有利標，各機關認知或有不同解讀，再者，價格高低未納入評選或採固定價格，亦將造成決標標比異常偏高，廠商報價完全無彈性，甚至以預算為固定價格，決標後無追加或物調增減之空間等諸多問題。
- 6、最有利標決標案件，常因需求機關未能於招標階段明確訂定周詳契約及具體驗收標準，復以對履約標的熟悉程度不如業者，故而對於廠商履約結果，究竟有無採購給付價格之價值，難以評斷。如機關發現履約結果與預期規劃之品質有出入或有疑義而有意追究時，但礙於契約文件未具體規範，致廠商有莫大之解釋空間，而機關迫於實際需要，多半會以扣款方式辦理驗收，或在決標後對標的一再變更，此除讓外界對於最有利標決標案件產生質疑外，不法弊端情事亦隨之而生。

(二) 法令面

- 1、採購法條文規定文字語意模稜，且大量授權採購機關行政裁量權，致機關各自解讀，增加諸多採購爭議；又檢調、審監單位防弊心態，查核後常有不同意見，造成機關人員選擇相對安全的招標方式，以避免被調查、稽核，使機關採購作業潛在被壓抑而慢慢僵化。
- 2、最有利標「異質性」認定困難
 - (1) 依採購法第 52 條第 2 項法旨，機關採最有利標決標者，以「異質性」工程、財務或勞務採購，而「不宜以最低標決標」為限。所謂「異質性」依採購法施行細則第 66 條規定，係指不同廠商所供應之工程、財物或勞務，於技術、品質、功能、效益、特性或商業條款等，有差異者而言。惟揆諸相關內容過於概念化

而無具體客觀標準，於實務認定上莫衷一是，實際上不同的廠商履行契約，皆可能存在技術、品質、功能、效益或商業條款等差異性，造成機關採行最有利標決標方式於招標決定上之落差，此種因「異質」之不確定法律概念，間接賦予行政機關適用最有利標決標時，有相當之判斷餘地，反易引起執行機關與檢調、審監單位之疑惑與爭執。

- (2) 另「不宜以最低標決標」之採購類型及認定標準未盡明確，每一採購案特性各異，部分採購標的並非大量生產、品質齊一之產品，而以最低價購得之標的可能僅是決標當時耗費成本最低者，但其後續維修所造成之直（間）接成本極可能超過標價較高但品質較穩定者，則何種案件尚可歸類為「不宜以最低標決標」，難免有流於偏頗之虞。
- (3) 機關人員對於採購案件異質性之判定雖可參考相關作業規定，但因「異質性」之概念模糊，機關人員對於異質性之闡述僅能主觀性描述，無法客觀量化。復按採購法規定，機關採最有利標決標者，應先報經上級機關核准，然實務稽核中發現，上級機關對於部分案件的概念或有不同，惟鑑於「異質性」的抽象性，大多不予明確核准與否之答覆，通常僅要求招標單位自行依規定辦理，喪失立法良意。
- (4) 工程會訂頒之「機關異質採購最低標作業須知」，提供機關辦理異質性低、最低標決標案件之依據；異質項目較少或差異程度較小者，適用「機關異質採購最低標作業須知」，經審查合於標準之優良廠商開價格標，採最低標決標，其差異情形較大者，適用最有利標決標。惟要分辨異質性「大或小」，必須先能具體陳述該採購案件之異質性，難度高於前項「異

質性」之闡述，故機關人員為使採購案件順利推展，往往僅能含糊籠統決定決標方式。

- 3、採購法第 22 條第 1 項各款之規定，多有法令認定之差異性，衍生之缺失或窒礙難行之處，舉例說明如下：
 - (1) 第 1 款公開辦理結果無廠商投標或無合格標，機關於第 1 次招標無廠商投標流標或無合格標廢標後，在招標文件無重大改變之狀況下，為避免招致圖利或獨厚某廠商及審計機關之質疑，及後續不受 3 家廠商投標限制並得縮短等標期之原則下，一般多採續辦第 2 次招標，不敢貿然採行，致使該款提升採購效率之立法原意無法發揮作用，常見機關有多次流、廢標之情形與此亦有關聯。
 - (2) 第 2 款「屬專屬權利、獨家製造或供應、藝術品、秘密諮詢，無其他合適之替代標的者」之適用問題，公告金額以上國際會議，以採購法辦理採購，五星級飯店無投標意願，影響國家形象。
 - (3) 第 3 款「不可預見之緊急事故」，機關遇有因颱風、水災、地震等天災，在短時間內依第 3 款採取限制性招標採購，一般可被接受；然若經一段時間，雖有工程會 88 年 8 月 24 日工程企字第 8811508 號函之防止緊急事故的發生或災害之擴大之事實所採取之限制性招標措施，仍有不被接受之疑慮，且因法規對「緊急事故」未有明確規定，常發生採購單位、審計、稽核等稽查單位對「緊急事故」認知差異而有是否適用之疑慮；再者，因人禍（如與原承商因倒閉或可歸責於廠商之因素終止或解除契約）所造成之後續採購，常有因分包商問題或採購案之時效性與緊急性需要，機關卻難能用第 3 款採取限制性招標，以及時解決終止或解除契約之後續採購。

(4) 第 4 款及第 7 款原有採購之後續擴充

<1> 採購法第 22 條第 1 項第 4 款原有採購之後續擴充適法前提，須有「因相容或互通性之需要，且必須向原供應廠商採購」，方能滿足採購需求，惟所謂「相容或互通性之需要」在執行上認知差異大，許多工程採購是否適用，頗受討論與爭議；另採購法第 22 條第 1 項第 7 款之後續擴充須「已於原招標公告及招標文件敘明擴充之期間、金額或數量」，然「擴充之期間、金額或數量」規定，是否應有限制，以避免有以小綁大之虞，又若非連續性預算之執行，是否有違預算法之規定，在機關內部產生業務單位與會計單位歧見。再者，第 7 款之規定，部分採購是否確有其必要性，機關是否因怠於按年辦理採購之情形，以致不符合採購之公平合理，亦頗受爭議。

<2> 另前兩款所稱「原有採購之後續擴充」之定義範圍如何認定，各機關單位常有不同之認知或解讀。

(5) 第 6 款追加契約以外之工程：依工程會 97 年 12 月 23 日工程企字第 09700536510 號函示採購法第 22 條第 1 項第 6 款所稱「必須追加契約以外之工程」之情形，包括新增項目、原契約項目數量之增加、原契約項目規格之變更；上開函釋有逾越採購法之虞，並與工程會前 88 年 9 月 1 日（88）工程企字第 8812099 號及 88 年 12 月 16 日（88）工程企字第 8820975 號釋例「僅限增加原契約外之工作項目，不包括原契約項目規格之變更或既有標的數量之增加」有異，況且原契約項目數量之增加及原契約項目規格之變更，其

適法性應更適合於因第 4 款或其他款別（如因第 3 款緊急之追加原契約項目數量，或第 7 款後續擴充追加原契約項目數量或原契約項目規格之變更）之變更需求，惟工程會 97 年 12 月 23 日函示，將使許多採購案不敢或不能用第 4 款或其他款別，且第 6 款有不得逾原主契約金額百分之五十之限制，對工程之實務執行影響層面相當大，部分案件反不符公共利益。

（三）執行面

- 1、評選委員遴選困難，依現行作業規定，機關內部評選委員均為無給職，外聘委員僅能支領兼職酬勞（出席費、交通費），但評選時廠商所提之企劃書等資料數量往往相當龐大，其支領報酬顯難反映實際工作量，致使部分學者專家對擔任評選委員興趣缺缺，抑或受聘後出席評選會意願低落，或未能詳閱廠商投標文件，導致廠商簡報時務求內容華麗動人，甚至超出建議書承諾內容等不正常現象。
- 2、採購法第 48 條第 1 項第 2 款規定，機關辦理招標，發現有足以影響採購公正之違法或不當行為者，不予開標決標。同法第 50 條第 1 項第 7 款亦規定：投標廠商有「其他影響採購公正之違反法令行為」者，經機關於開標前發現者，其所投之標應不予開標，於開標後發現者，應不決標予該廠商。惟此「影響採購公正之違法或不當行為」係不確定的法律概念，需由各採購機關針對具體個案判斷。又何謂「影響採購公正之行為」，迄無具體解釋，僅有工程會 92 年 11 月 6 日工程企字第 09200438750 號函示，機關如發現廠商有採購法第 50 條第 1 項第 5 款「不同投標廠商間之投標文件內容有重大異常關聯者」情形，應依採購法第 31 條第 2 項第 8 款規定，認定該等廠商有影響採購公正之違反

法令行為。針對不同投標廠商間之重大異常關聯者，工程會亦曾函示屬重大異常關聯情形，可供機關據以判斷是否圍標，惟僅就投標文件上之關聯進行審查，機關無法就投標廠商間實質關聯進一步深入查證。

3、機關辦理採購底價訂定與核定合理性問題

(1) 底價「逐項編列」之困難

<1> 採購法第 46 條規定：「底價應依圖說、規範、契約並考量成本、市場行情及政府機關決標資料『逐項編列』，由機關首長或其授權人核定」；以工程採購為例，實務上工程契約價目詳細表動輒數百項施工項目，其底價須「逐項」編列、分析市場行情等，確有其執行上之困難。

<2> 復依採購法施行細則第 52 條規定，機關訂定底價，得基於技術、品質、功能、履約地、商業條款、評分或使用效益等差異，訂定不同之底價。惟一般作法為機關提列發包預算詳細價目表（逐項提列數量及單價）後，經分析部分數量、金額所占比例較高或工程會公共工程價格資料庫可詢之項目，核算設計單位預算單價是否符合標準單價，或價差比例，再參酌該比例核定採購之底價總價款，惟部分特殊性施工項目，目前尚無標準單價資料庫可供參考；且依該比例、核定底價之行政作為是否合理，尚有爭議空間。

(2) 「合理」訂定底價之困難

<1> 多數機關首長或其授權人未具市場行情概念或採購專業，卻需核定底價，未屬合理，且底價核定長期由機關首長或其授權人核處，易受個人主觀影響。

- ◁2> 機關未諳市場行情，難以技術、品質等效益訂定合乎市場行情底價，存有資訊不對稱風險。而未由熟悉市場專業人士分析及預估底價，僅以廠商報價做參考，底價易由廠商所掌控。
- ◁3> 如底價定得太低，會造成廠商報價偏高廢標；定得太高，則可能浪費公帑。然合理訂定底價困難在於採購類型迥異，個案涉及不同工法、技術、功能、品質、履約地、商業條款、使用效益…等差異，依機關採購人員之專業素養，通常尚不足以確認供應商的報價是否合理、委託技術服務廠商預算編列是否符合行情，是以機關對於如何訂定底價、如何掌握市場價格行情、如何分析預估金額與如何避免違失發生…實難面面俱到，確實常常困擾採購相關作業人員及機關首長。

4、限制性招標案件底價核定與議價問題

- (1) 依採購法第 22 條第 1 項第 2、4、6 款辦理採購之限制性招標者，因該採購標的「無其他合適之替代標的」或與原有採購有「相容或互通性之必要」、「追加契約以外之工程」，因另行招標有其困難，有洽請原供應廠商採購之「必要性」，故採限制性招標與原供應廠商議價，而實務上廠商瞭解本案無其他競標廠商，致議價過程往往受該廠商之牽制，其報價、減價空間變小，機關雖依市場行情進行訪價、核定底價，惟廠商易將原有採購額外支付費用、甚或低價得標造成之損失等，轉嫁於後續限制性招標之議價成本，致屢次議價不成，機關為原有採購之相容性或工程順利推展，除積極協調溝通外，常不得不妥協而提高底價，究該底價核定之合理性，仍有爭議空間。

- (2) 依採購法第 22 條第 1 項第 9、10、13、14 款辦理委託服務之限制性招標者，因委託專業服務、技術服務、資訊服務、設計服務、研究發展、文藝表演者，其費用因涉及個案服務方式不同、提供服務者之技術經驗或知名度不同、履約時間與環境條件不同、文創價值等特殊性質，不同服務廠商報價懸殊頗鉅，並無固定一般市場行情，縱使採購法施行細則第 54 條第 3 項規定：「限制性招標之議價，訂定底價前應先參考廠商之報價或估價單。」然實務上機關常以核准預算、過去採購經驗為基準，並考量採購法第 59 條規定：「機關以選擇性招標或限制性招標辦理採購者，採購契約之價款不得高於廠商於同樣市場條件之相同工程、財物或勞務之最低價格。」而以預算金額折算比例方式訂定較低底價，議價過程常見廠商於多次減價後報價仍高於底價，囿於議價廠商係經公開評選後評比之「最優勝廠商」，該廠商為取得決標結果，最終多以「願以底價承攬」而得標，然機關底價之訂定及核定基礎，是否真切合理，仍有疑慮。
- (3) 依採購法第 46 條已明定訂定底價之規定，故倘經公開程序（如：評選後優勝廠商限制性招標、未達公告金額之採購未能公開取得 3 家報價而改採限制性招標）辦理之議價案件，依採購法施行細則第 54 條規定：「限制性招標之議價，訂定底價前應先參考廠商之報價或估價單」，基於公平性，避免因廠商（公開評選後優勝廠商或最符合需要之廠商）不同而有差別待遇，衍生爭議，不宜訂定底價前應先參考廠商之報價或估價單。
- (4) 未達公告金額採購經公開取得僅 1 家投標，當場改採限制性招標議價方式，原訂底價應作廢。須參考廠

商報價後重新訂定底價：公開取得未能取得 3 家報價改採限制性招標，倘僅 1 家廠商投標，議價前尚需先參考廠商之報價或估價單，則可能原已核定之底價須重訂，似不符公平合理，徒增機關困擾，並影響採購效率。

(5) 未經公告程序之限制性招標議價，依採購法施行細則第 54 條第 3 項「限制性招標之議價，訂定底價前應先參考廠商之報價或估價單。」規定，於廠商未具拘束力，且廠商所報價格可能有偏高情形，以致誤導機關訂定底價，衍生不公平合理現象。

5、防範廠商削價競爭，或以顯不合理之低價搶標問題

(1) 廠商標價合理性判斷之困難：採購法第 58 條雖訂有最低標廠商如有總標價偏低顯不合理時，機關得不決標予該廠商，而以次低標廠商為最低標廠商之機制，惟實務上最低標廠商提出無「降低品質、不能誠信履約之虞」之說明時，部分機關（尤其是非工程機關），尚無專業能力判斷其說明是否合理；且不同廠商經驗、能力、人力、自有機具設備、材料…等條件均有不同，尚無一定之標準得以判斷其標價之合理性。

(2) 決標予次低標之疑慮：機關如為考量工程品質，經評估該說明尚非合理，而決標予次低標廠商，往往遭該最低標廠商或其他單位人員檢舉或質疑機關有所弊端，致機關裹足不前，不敢引用該規定，而決標予最低標廠商，造成標價偏低，進而影響工程品質。另機關依規定請廠商於期限內提出合理說明，該期間機關仍難防杜最低標與其他廠商串通瓜分利益，藉以不提出說明或提出不合理之說明等情形，機關對於最低標與次低標之間有無「不法合意讓受得標權」，尚難注意避免。

- (3) 工程會 98 年 6 月 16 日工程企字第 09800264030 號函表示標價偏低之工程採購經施工查核結果：「…顯示施工品質查核評分之高低與標比難謂有明顯關聯。」故廠商削價競爭，或以顯不合理之低價搶標，尚非必然影響工程品質。
- 6、「最有利標評選辦法」第 12、15 條第 1 項第 2 款規定價格不納入評比，須綜合考量廠商之總評分（評比）及價格，以整體表現經機關首長或評選委員會過半數決定最優（或序位第一）者為最有利標。惟機關於實務上尚難落實執行，評選委員評分過程係以投標廠商技術、品質、功能、管理等各項能力評定最優勝廠商，如屬「準用最有利標」採購案件，多因考量後續尚有「議價」程序，認為「價格」尚非決定優勝廠商之影響因素；如屬「適用最有利標」採購案件，於完成評分（或序位評比）後，機關或評選委員會如因其投標廠商「價格」異同而改變廠商優勝序位，常遭爭議，亦是評選委員會常疏忽之議題。
- 7、材料、設備規格限制競爭、同等品審查認定均具有專業知識上之困難
- (1) 工程或財物採購常有投標或得標廠商提出招標或契約文件內之履約項目疑似有規格限制競爭（綁標）之情形，尤其以建築工程採購最為常見；因為市面材料、設備產推陳出新、規格日新月異，委託廠商設計要求是否有綁標等不當限制競爭行為，一般機關採購人員並無具足夠之專業知能予以判斷廠商設計是否確有限制競爭情事。
- (2) 部分不肖之工程採購設計廠商藉由施工規範、設計圖說限制規格；監造廠商於履約階段則藉由各項計畫之報核、材料設備送審或施工查驗等作業以不符契約

規定為由刁難廠商，藉以使施工廠商提送其指定規格之產品，達其綁標之目的。

- (3) 又施工廠商提報之同等品是否受監造廠商公平客觀審查，一般不具該專業知識人員均無法判斷，雖同等品之審查得邀請專家學者、施工廠商、原設計者與會，惟其程序相當費時，不易落實執行。

二、建議

(一) 制度面

- 1、健全評選委員會體質及建立評選委員證照認證制度：各機關所遴聘之內部評選委員大致上係從相關課室主管人員中產生，真正符合「具採購案相關專門知識」者甚為有限，在其占多數之情形下，評選結果難稱具公平性及客觀性，工程會允應適度修法，除提高外聘委員人數比率、限制專家學者每年及同一機關得受聘之次數，以提高評選品質外，同時，另建議增加工程會專家資料庫評選委員專業類別之子階類別，使其專業符合採購目的，並建議推動評選委員之教育訓練及認證制度，並將其法制化，賦予評選委員責任與榮譽，避免評選作業產生偏誤或淪為橡皮圖章，以提昇評選作業之專業性與公正性。
- 2、持續辦理採購專業人員訓練：採購法第 95 條規定：「辦理採購人員『宜』由專業人員為之」，目前不具備採購專業之人員是否足堪勝任辦理採購業務，或取得證照之採購專業人員應否持續且適時接受每年採購訓練課程，除建議機關應派辦理採購人員受訓取得專業認證外，已取得證照之採購專業人員亦須每年接受採購訓練，建立回訓機制，並將民法、刑法之圖利、瀆職罪與檢調約談實務等內容納入講習教材，除使其嫻熟法規及掌握法令更迭情形外，並能區辨圖利與便民之界線，務求採購程

- 序作業認事用法之允當，杜絕弊端發生。
- 3、建立有效監督制衡機制：為避免機關利用限制性招標議、比價或在最有利標評選時基於特殊立場遴聘立場偏頗之評選委員，以圖利特定廠商，宜針對機關首長認定符合限制性招標規定、遴聘評選委員之裁量權限儘速建立監督制衡機制，使相關招、決標作業之公平、公正性能為外界所接受。
 - 4、建立上級機關核判管理制度：由具有較具專業能力或公信力之主辦機關擔任核定權責機關，以加強監督專案之執行，含上級及下級機關認定結果有異時之後續處理，並成立督導小組，遴選具各類採購專業人員並培訓後，於標案作業各階段派至各機關檢視有無違失或不法情事並適時導正，發揮事前、事中查核之先期管控效果，避免損害擴大。
 - 5、公開採購評選委員涉迴避相關資訊：工程會建置之專家學者資料庫，除對個別委員條列專業科別、專長、在職情形、居住縣市等項目外，宜再增列如評選委員本人或其配偶與受評選之廠商或其負責人現有或3年內曾有雇傭、委任或代理關係等應迴避訊息，使採購機關於招標時能針對投標廠商，依該訊息進行主動查察，杜絕評選爭議。
 - 6、建立公共工程廠商（技術服務及施工廠商）履歷制度
 - (1) 依採購法現行制度，公共工程廠商實際履約良窳，尚難影響廠商後續承攬機會，難以督促廠商良善履約，為避免低價搶標、劣幣驅逐良幣之惡性循環，建議參考日本及歐美等國之評鑑機制，逐步、全面建立廠商履歷制度，協助工程主辦機關於招標時選擇履約績效優良廠商，藉良性循環提高優良廠商競爭力，並減少不良廠商削價競爭，提高整體公共工程品質。

- (2) 工程會刻正推動技術服務廠商（工程顧問公司、技師及建築師）之履約績效評鑑，調查主辦機關對技術服務廠商履約過程之滿意度，期建立技術服務廠商履歷資料後，回饋提供機關招標選商參考。
 - (3) 鑑於工程施工階段，施工廠商之履約績效對工程品質影響至鉅，為有效提升公共工程品質，建議廠商履約績效評鑑應擴大涵蓋工程規劃、設計、監造、專案管理、施工及營運維護等各階段全生命週期，將履約績效評鑑逐步擴及工程施工廠商，建立工程全生命週期各階段廠商履歷制度。
 - (4) 建立廠商履歷制度後，工程規劃、設計、監造及施工等階段之廠商履歷資料，可回饋作為機關辦理技術服務採購，或以統包方式或最有利標或異質最低標等方式辦理工程採購時，可將廠商過去履約績效納入評選（評審、審查）項目；並可作為機關以非經公開程序之限制性招標方式辦理採購時，擇優選商之參考。
 - (5) 另廠商履歷資料，亦可應用於履約階段，工程主辦機關重點督導查核之參考。
- 7、開設採購法推廣教育課程、公務人員考試有關職系加考採購法：鑑於政府採購法令對公務行政及政策推動影響甚鉅，非僅採購人員須熟稔，任何公務員無論職位高低，均應對政府採購法令有一定程度之認知及了解，且政府機關採購專業人員培養不易，政府採購法令課程建議於大專院校、研究所或其推廣教育課程常態性開設，以增加相關人員接觸採購法之管道，並有助於其未來公務生涯發展。建議公務人員相關考試有關職系加考採購法，以利機關採購專業人員之運用。

(二) 法令面

- 1、明定限制性招標、最有利標選用原則及適例：訂定限

- 制性招標、最有利標之使用慣例，並研議修法明確界定「合理理由」、「適用條款」之範疇，俾承辦人員有所依循，以免各機關解釋不一、杜絕爭議。
- 2、規範工程採購適用最有利標決標之合理標準：採最有利標決標之採購案件，應先確認其是否屬異質採購，若該採購屬異質採購，則需進一步區分異質程度高低，而決定採行「異質採購最低標」或「異質採購最有利標」。惟異質性高低的判斷準則，目前尚無明確定論，按「最有利標評選辦法」第 2 條第 2 項僅規定「指由不同廠商履約結果」即可構成「異質性」採購，另工程會 95 年 5 月 23 日工程企字第 095001916300 號函針對異質採購做補充說明，但已於 97 年停止適用，現行制度上尚乏具體判斷之依據，允宜衡酌工程技術、功能、品質等足以明確劃分，及合理金額級距範圍等因素，通盤檢討採最有利標決標之法令規定，對於異質工程與不宜以最低標決標方式辦理之定義與要件，賦予更嚴謹明確之界定，回歸採購法第 52 條立法意旨，以利各機關作業遵循，避免社會大眾或廠商對採最有利標決標案件之質疑。
 - 3、研議訂定異質財物及勞務採購認定原則：財物採購多屬成品，其功能、品質等異質性較工程類及勞務類易於區分與認定；勞務採購除專業服務、資訊服務及技術服務等依採購法第 22 條第 1 項第 9 款得以準用最有利標方式辦理，無需考量是否為異質性問題外，其餘之異質性亦不易區分，惟無論財物或勞務採購，其異質性之認定，攸關最有利標評選項目與標準之訂定，影響採購公平性，針對財物及勞務採購宜研定具體明確之異質採購認定原則。
 - 4、修正採購法第 52 條適用最有利標決標之前提要件：對

- 於適用最有利標決標之前提要件 - 「異質性」與「不宜以最低標決標」辦理之定義與要件，更為具體界定適用範圍，避免過於概念式之用語，造成不同機關認定之差異性。
- 5、修正採購法第 22 條第 1 項第 4 款釋明「相容或互通性」之定義：現行法規無明文規定，承辦單位基於專業判斷、採購效益及公共利益所做採購決定，仍可能因不同單位適法認定不同造成執行之困擾，相關認定標準，允應明確定義或訂定規範，俾利採購機關有所遵循。
 - 6、採購法第 22 條第 1 項第 6 款規定：現行法規「在原招標目的範圍內，因未能預見之情形，必須追加契約以外之工程，…，非洽原訂約廠商辦理，不能達契約之目的，且未逾原主契約金額百分之五十」，現行認定為加帳與減帳總和，而非加減相抵，變更總額認定原則悖於工程常理，實務執行反不符公共利益，允宜檢討修正。
 - 7、採購法施行細則第 96 條：「機關辦理驗收，廠商未依通知派代表參加者，仍得為之。驗收前之檢查、檢驗、查驗或初驗，亦同。」而營造業法第 41 條：「驗收工程時，營造業之專任工程人員及工地主任應在現場說明，並由專任工程人員於驗收文件上簽名或蓋章。未依規定辦理者，工程主管或主辦機關對該工程應不予勘驗、查驗或驗收。」兩者規定間有差異，允應檢討修正。
 - 8、按「營造業法」第 51 條規定：「依第 34 條規定評鑑為第一級之營造業…為優良營造業…得依下列方式獎勵之…二、承攬政府工程時，押標金、工程保證金或工程保留款，得降低百分之五十以下；申請工程預付款，增加百分之十」。另「押標金保證金暨其他擔保

作業辦法」第 33 條之 5 亦有類似規定，惟對於「申請工程預付款，增加百分之十」卻無明文規定，該二法令規定似未臻一致，且目前營造業法主管機關與採購法主管機關對於優良營造業廠商所建置之資訊系統，尚無法相互連結，允應儘速解決，以確實落實優良廠商獎勵制度，鼓勵優良廠商參與政府採購，以提昇競爭力。

(三) 執行面

- 1、規劃研議各類評選參據或準則：最有利標評選辦法及最有利標作業手冊雖訂有機關辦理最有利標決標案件，採行之多種評定方式、評選項目及評審標準等原則性規定及作業方式，惟實務運作上，機關於採用最有利標決標時，並未考量不同採購類型、特性與異質性所在，審慎選擇適當之評定方式、評選項目或評審標準，以辨別投標廠商優劣，缺乏客觀標準與權衡指標。允宜依據最有利標之精神，及工程專業機構辦理最有利標之實務經驗與意見，完整規劃訂定各類評選參據或準則，區分不同採購類型與特性相對適用之最有利標評定方式、評選項目、評審標準，研修增訂相關法令或規範，引導採購機關適切採行，俾期建立公開公平之最有利標採購環境，提昇評選結果之可靠性與精確性。另如能建立「檢察單位與行政機關間聯繫平台機制」並予落實，應有助於提昇行政效率及避免後續司法資源之耗費。
- 2、強化採購評選委員會之「會前會」功能：訂定或審定招標文件之評審標準，建議於招標前召開評選委員會決議之，除依採購評選委員會組織準則第 3 條第 1 項規定辦理外，宜將「最有利標評選辦法」第 3 條至第 8 條等相關規定提供評選委員參考，以建立採購案欲實

- 現目標及效能；尤應向評選委員強調採購案有關之「主要材料或設備之相關規範」，作為訴求重點，加深其認知，有助評選對機關之最有利得標廠商。另宜請具有「採購專業人員證照資格者」參加「評選委員會之會前會」，避免訂定違反採購法之評選事宜。
- 3、改善評選委員選聘制度：依據採購評選委員會組織準則第 4 條，外聘委員不得少於 1/3，然因外聘委員未屆半，易有人為操弄，造成不法紛議，且出席評選委員之專業與技術服務採購標案之專業屬性不符，而易造成外行評選內行之結果，致使公共工程無法滿足目標及需求。建議提升外聘委員之質與量，適度規範內部委員資格，並依採購案件金額大小律定委員總額數，適切增加外聘委員員額數，建立重覆擔任評選委員之排除機制等，避免外界認為機關主導評選結果，質疑評選委員會之公正性，以符合評選之客觀、公正及專業性。
 - 4、徹底執行「評選之明顯差異」、「工作小組初審意見」制衡機制：依「採購評選委員會審議規則」第 6 條第 2 項規定：「不同委員之評選結果有明顯差異時，召集人應提交本委員會議決或依本委員會決議辦理複評。複評結果仍有明顯差異時，由本委員會決議之。」同法第 3 條規定：「機關成立之工作小組應依據評選項目或本委員會指定之項目，就受評廠商資料擬具初審意見。」另同法第 5 條規定：「本委員會於作成決議前得指定委員就工作小組所擬具之初審意見內容預先審查，其審查意見應送本委員會參考。」基上，評選前應先請工作小組簡報「初審意見」，供評選委員充分瞭解各投標廠商差異程度；評選後，宜檢視委員評選結果是否有「評選委員間評選有否明顯差異」及與

- 「工作小組初審意見有否重大異同」，以發揮制衡機制，避免部分委員有不公異常情事。
- 5、釐訂合理之價格評審標準：最有利標之精神，係讓機關依據招標文件所訂評審標準，擇定最佳決標對象，將預算用得最有價值。為建立適切之價格評審標準及明確區隔其評選內容，允宜考量價格高低之可量化競爭因素，權衡異質性高低，研議價格權重或配分原則，釐訂合理價格計分基準，明確價格評選方式，以充分發揮政府預算效能，促進價格評選之公正運作及採購公平競爭機制。
 - 6、明定統包工程價格納入評選評定：整合設計及施工於同一採購契約之統包工程，由廠商自由發揮提供優良材料技術規格、施工方法，使整體效益可能更佳，且具有高品質特性供應廠商，不因價格競爭力居於弱勢地位，而喪失承攬公共工程機會，惟建議應配合修訂「統包實施辦法」或「最有利標評選辦法」第5條，明訂「價格」列入評選評分項目，避免投標廠商為取得評選優勝，漫用特殊或昂貴技術規格或工法，造成浪費公帑之情形。
 - 7、準用最有利標評選優勝廠商適用範圍擴大：此種方式在評選優廠商後，仍可辦理議價，但僅能用於勞務。目前最有利標完成評選後即可決標，若價格偏高容易起爭議，除非有價格協商辦理減價，但價格協商程序複雜不容易執行，所以機關經常忽略，建議將準用最有利標評選優勝廠商適用範圍擴大到財物及工程，讓一些注重價格的機關可採用。
 - 8、有關如何促使底價訂定更為合理之建議：
 - (1) 各級採購稽核小組稽核轄管機關辦理採購案件，發現決標標比異常偏低者，允應進一步查核其底價編列

及訂定情形，如係屬招標機關未依圖說、規範、市場行情、契約條件等詳實編列，允應督促研提改善措施，促使採購底價訂定及核定作業更臻嚴謹合理。

- (2) 主管機關允應督促各機關確實依「公共工程招標文件增列提供標案資料作業要點」規定，於決標後依限將工程決標資訊上傳主管機關網站，以利相關資料庫之更新與擴充。另該作業要點僅要求各機關將工程招標資訊上傳，允應研議擴及財物類與勞務類採購案決標資訊之建置，俾充實商情資料庫相關資訊，以供各機關採購預算編列及底價訂定之參考。

9、訂定與核定合理底價之探討

- (1) 訂定底價時，除應依前揭政府採購法令規定辦理外，宜一併考量下列情形，訂定合理且符合實際需要之底價：

- <1> 廠商應繳納之稅捐或規費。
- <2> 廠商之合理利潤。
- <3> 廠商之履約風險。
- <4> 參考過去採購案例者，該案例價格之合理性及不同履約時間、環境及條件所可能造成之價格差異。
- <5> 相關物價指數或匯率變動情形。
- <6> 廠商應繳納押標金或保證金之成本。
- <7> 依法令規定應辦事項之費用。

- (2) 訂定底價建議可採下列二種方式：

- <1> 蒐集價格資料，自行訂定，取得估算底價所需資料後，應經過分析研究，然後參酌採購案之各項條件，加計各項必需費用、利息、稅捐、利潤等計算出價格送至主管機關核定：
 - a. 參考議會審訂臺北市政府標準單價。

- b. 參考工程會公共工程價格資料庫。
 - c. 報載行情。
 - d. 市場調查資料。
 - e. 各著名工廠廠價。
 - f. 同業公會牌價。
 - g. 近期採購紀錄。
 - h. 向有關廠商詢價。
 - i. 自其他機構調查採購價格。
- (3) 委託設計服務之工程採購：工程如已委託廠商辦理設計，契約一般將「發包預算及招標文件之編擬」納入委託廠商辦理之服務項目，廠商應依市場行情及履約成本編列發包預算，機關訂定底價時通常會參考其預算編列，再依市場變動及近期政府決標情形調整之。
- 10、減少人為不當因素介入，促使採購公正公平：查核金額（或巨額金額）以上之最有利標工程，交由中央主管機關以電腦系統輔助處理，降低承辦人員被關說之壓力；採購人員（包含機關首長）應依法行政，盡量避免主觀及人為不當因素（如請託關說）介入，減少採購弊端發生。

(四) 考核面

- 1、建立履約成果稽核評析與回饋機制：主管機關應從採購開始到履約結束透過完整的專案效益分析與追蹤，建立過去執行案件資訊與執行成效回饋機制與績效評核辦法，檢視得標廠商之履約能力、施作品質及成效與機關採行最有利標之預期目的是否吻合；評選委員評分意見、評選項目及方式是否確有助選出最佳廠商，建構優良廠商資料庫，作為爾後辦理類似採購之參考，並降低採最有利標決標可能之流弊發生。

- 2、深化最有利標稽核訓練：為期矯正機關執行最有利標作業缺失，督促機關達成符合最有利標目的與精神，允宜加強訓練各機關採購稽核小組成員，促其嫻熟最有利標法令與制度，適切規劃查核項目與重點，深入探究機關採最有利標決標之適切性、合理性及公平性。
- 3、擴增最有利標管控功能：加強最有利標資訊管控，有效掌握最有利標實施情形，諸如於「最有利標標案管理系統」增加評選委員組成名單及評選情形、採用之價格評選方式與標準、評定方式與評審標準等登錄欄位，並分析統計類案採購之施工查核及採購稽核成績等項目，俾追蹤評核最有利標目的達成度與廠商服務建議落實情形，檢視最有利標執行成效。

調查研究委員：陳永祥
杜善良
林鉅銀
黃武次

中 華 民 國 99 年 12 月 15 日

陸、參考文獻

一、專業書籍

- (一) 行政院公共工程委員會，政府採購法令彙編，技術叢書 021-24，99 年 9 月。
- (二) 行政院公共工程委員會，工程採購契約管理，技術叢書 053，97 年 4 月。
- (三) 行政院公共工程委員會，最有利標作業手冊，技術叢書 025-3，95 年 2 月。
- (四) 行政院公共工程委員會，如何防止公共工程綁標，技術叢書 037，90 年 12 月。

二、專案報告

- (一) 法務部，機關辦理工程採購案件可能發生之弊失型態與因應作法調查（研析）專報，90 年 1 月。
- (二) 法務部，政府機關易滋弊端業務之研析與防制對策報告：
 - (一) 巨額採購，92 年 5 月。
- (三) 法務部，縣市政府採最有利標決標採購案件執行情形檢討分析專報，95 年 6 月。
- (四) 法務部，各機關採最有利標決標採購案件執行情形檢討分析專報，96 年 4 月。
- (五) 財政部國有財產局，最有利標決標案件執行情形檢討分析專報，96 年。
- (六) 法務部，中央機關最有利標決標案件執行情形檢討分析專報，97 年 2 月。

三、其他

- (一) 行政院公共工程委員會網頁 <http://www.pcc.gov.tw>。
- (二) 行政院研究發展考核委員會，政府採購制度問題探討與對策，委託研究報告，98 年 12 月。
- (三) 行政院公共工程委員會，公共工程採購效能專案報告，立法院第 7 屆第 4 會期交通委員會，98 年 12 月。

國家圖書館出版品預行編目資料

政府採購法公布施行 10 年來，關於限制性招標、最有利標、最低標之成效檢討專案調查研究報告 / 監察院編著。-- 初版。-- 臺北市：監察院，民 100.06

面；公分

ISBN 978-986-02-7902-3(平裝)

1. 政府採購 2. 公共財務法規 3. 招標制度

564.72

100008407

政府採購法公布施行 10 年來，關於限制性招標、最有利標、最低標之成效檢討專案調查研究報告

編著者：監察院

發行人：王建煊

出版者：監察院

地址：台北市忠孝東路 1 段 2 號

電話：(02) 2341-3183

網址：www.cy.gov.tw

監察院檢舉專用信箱：台北郵政 8-168 號信箱

傳真：(02) 2341-0324

監察院政風室檢舉：

專線電話：(02) 2341-3183 轉 539 (02) 2356-6598

傳真：(02) 2357-9670

經銷處：五南文化廣場 台中市中山路 6 號 (04) 2226-0330

國家書店松江門市 台北市松江路 209 號 1 樓 (02) 2518-0207

國家網路書店 <http://www.govbooks.com.tw>

印刷者：肯定印刷股份有限公司

地址：新北市中和區永和路 458 巷 3 弄 2 號 4 樓

電話：(02) 22287205

中華民國 100 年 6 月初版

定價：新台幣 220 元整

ISBN:978-986-02-7902-3 (平裝)

GPN:1010001115

著作權管理訊息：

著作權人：監察院

欲利用本書全部或部分內容者，須徵求著作權人同意或書面授權。

請洽監察院交通及採購委員會（電話：2341-3183）。

