

第八章 結論

政府採購案決標程序中，採購機關與投標廠商進行密切的互動行為，其類型包括事實行為與法律行為，屬性上有契約行為，亦有採購法授權機關單方進行的判斷裁量行為，因此在決標程序中所產生的法律問題，顯然較民法上的契約行為複雜、具多面向性，而值得學者對其細部的法律問題加以研究。職是，本文以上由決標之程序為出發點，首先提出程序中可能發生或已經發生的七個爭議問題，再依據各種研究方法，搜取各種相關資料，分析決標程序中各種行為的本質，進一步尋求解決問題的方法，分別由制度及法規層面，提出修正之建議。本文希望能達到的積極研究貢獻，在於使已經頗為精細及明確的採購法規能夠更趨明確而衡平，使該七大問題得到相當程度的解決。

在研究方法的採擇上，本文認為除了文獻探討與論理研究之外，實證研究對於問題之研析，有極為重要而深刻的輔助功效。經本文問卷調查可發現，不論機關採購人員或投標廠商，對於決標程序中的「最有利標」、「標價偏低之廠商說明與機關審查」、「底價之合理性」及「複數決標之程序」，皆有極為實務層面的意見與具體建議，雖然難免各本其立場加以表達，但其具體之意見，能夠深切反應出問題之所在，並提供思考之方向，使得本文探討議題時，能夠貼近實務上之問題。

有關決標行為的定性層面，決標行為係繁複法律行為及事實行為之統稱，並非單一時點之行為，本文認為不宜由採購法第八十三條之條文規定，即將其定性為二階段行為。亦即該條規定，主要目的係在制度上，建立契約成立前投標廠商的救濟途徑，使廠商在契約尚未成立前，可有異議申訴之管道，並尋求權益之保障。與決標行為之本質探討，及將其定性為公法或私法行為，應無絕對關聯性。從而，如因公法或私法之定性問題，影響廠商後續之實體爭議訴訟權益，即非採購法甚或政府採購協定之基本精神所在。因此本文認為，可由短期目標之制度法規調整，及長期目標之建立政府採購訴訟專庭，來解決此一問題。

目前政府組織再造已箭在弦上¹，依據行政院於民國九十四年送請

¹ 2005年7月4日查閱行政院研究發展考核委員會網站，行政院已將組織改造之相關法律、「行政院組織法修正草案」、「中央政府機關總員額法草案」、「行政院功能業務及組織調整暫行條例

立法院審議之「行政院組織法修正草案」第三條，行政院下設「內政及國土安全部」等十三部，又依據第三條之「說明」一、(四)「財政部」之主要業務，除包括既有之國庫、賦稅等業務外，尚包括政府採購業務。因此，行政院組織法修正草案立法通過後，未來政府採購之相關業務即移由財政部主管。然而，財政部依其組織架構及現有人員，並無有關工程之相關專業單位。因此，對於採購之程序、採購法制架構之設計及擬定、法規解釋及針對工程採購之專業性，較諸目前工程會均有極大差距。若由財政部主管採購申訴審議之業務，除需考量其專業性是否足夠之外，亦仍需考量本文論及之「主管機關兼理爭議審議機關」之角色混淆缺點。職是，本文認為，或可參考德國營業競爭限制防止法之規範，以獨立委員會負責申訴案件之審議，或改由法院之申訴庭掌理採購申訴審議之案件，如此方可以使「採購爭議審理」及「採購政策及執行」有所區隔，而該申訴審議機構或申訴庭則應充分傳承工程會採購申訴審議委員會對於申訴審議案件之案例及經驗，使日後之採購申訴審議機構不僅具有等同法院審判之專業，同時也兼具工程會對於採購爭議案件審理的專業，更能夠充分掌握工程會採取實質上的專家參審的專業運作方式。使得有關採購爭議的審理具有專業性、確定性及效率，而深為機關及廠商所信賴。

有關決標程序中，機關對於各種不確定法律概念，需進行之裁量判斷範圍過大，常使得機關居於有所疑懼之狀態，對於過於概念化之規定，例如：「影響採購公正之違法或不當行為」、「不同投標廠商間之投標文件內容有重大異常關聯」或「採購錯誤行為態樣」中之規定，採購人員經常發生力有未逮之情形。縱然加以果斷處理，亦極可能因各機關處理之標準不同，以至於不同機關對類似之情形，有不同之裁量判斷結果，造成行政機關整體處理特定爭議之穩定性不足，甚或使異議申訴案件數量增加。基此，本文認為應由制度面解決，由主管機關對於相關違法、不當行為或重大異常關聯行為態樣，列表以法規命令發佈，作為機關與廠商逾決標程序中相關行為的重要準據。

採購實務上，底價通常係在開標或議價前，時間較急迫且需保密情形下訂定，在公開辦理之採購案，對於廠商競爭之結果，反而造成干擾；如未有足夠的競爭，則縱然廠商標價低於底價，其價格亦不必

草案」列為優先法案，促請立法院優先審議通過，作為組織改造之依據。

然合理。反之，廠商標價與底價相較有法定之偏低情形，亦不必然有不能誠信履約、影響品質之虞。本研究對於廠商及機關之問卷調查，結果雖仍以勾選「需訂定底價不可省略」者居多，顯示不論廠商或機關之人員仍然習於訂定底價，但本文觀點與此不同。實務上，如果採購案係在正常競爭之下，機關訂定之底價，必然與競爭結果不盡相符，底價反而使競爭結果產生變動，原最低價之廠商如未得標即易產生懷疑及怨言，經過多次減價始得標之廠商，因利潤已削減殆盡，亦不盡然能夠依該價格忠實履約。因此，本文以為公開競爭之結果，如果未超過採購預算，即應為決標價額。採購法宜修正為公開競價之情形下，以不訂底價為原則。

有關採購機關對於標價偏低廠商所提說明之審查及裁量此一議題，由於判斷裁量之階段較為繁複，易於引起機關及廠商間爭議，因此，本文建議修訂採購法第五十八條之條文，簡化機關判斷裁量之階段及程序，並由工程會在採購法授權下，訂定廠商標價偏低且異常之認定程序及基準，對相關審查案例加以類型化彙整，以供各機關有較為一致之判斷標準。

在有關減價程序之議題上，本文建議，應減少減價程序中機關之裁量空間，使其程序更為明確，因此採購法第五十三條第一項似宜加以修訂，以減少採購人員裁量之空間。另採購法第六十條亦宜修正，如招標文件明確規定時，廠商未委任代理人到場者，視同放棄減價權利。如此將能使得實務上之情形，與法條規定更為一致。

有關最有利標決標爭議的層面上，本文建議應刪除採購法對於採行最有利標決標有關「異質性採購」及「不宜以最低標辦理決標」之限制條件，並規定採行最有利標決標，應明確揭示採行之理由，採購標的應達到的功能及評選之要項。本文另認為，基於目前對於最有利標決標之運作及觀念已見趨清晰之際，宜在採購法條文，或最有利標評選辦法中宣示，最有利標廠商價格得高於最低標價格。其用意在於明確規定最有利標者，並不一定即為最低價者。避免爭議。

本文認為共同供應契約以複數決標時，應自低於底價(或預算)之最低價廠商依序決標，該廠商供應之標的數量上限也同時確定，如此方符合最低標價得標之精神，否則最低標雖然得標，但簽約後與願意減價之次低標，在履行契約數量上並無差益，並不符合最低標優先得

標之精神。

綜合以上之研究，本文認為決標程序中，採購法對於廠商救濟權益已有堪稱明確完備之規範，廠商亦有足夠之途徑尋求救濟。但因於法規制度層面未能顧慮周延，或因採購法係一嶄新之法典，引進諸多異於以往之決標方式，立法程序中，難免有需克服妥協之處，是以在實施以後逾六年之當下，該階段似仍有頗多爭議發生，是以本文乃由法規層面提出解決之道如上。

