

第一章 緒論

政府採購法(以下稱採購法)於民國 87 年 5 月 27 日¹頒布後，於次年 5 月 27 日開始實施²。政府機關採購行為，自此開始有明確準據。

採購法的制定背景，主要成因於以下兩大因素：

第一、加入世界貿易組織 (World Trade Organization, 以下稱 WTO) 成為正式會員國，係我國立足國際的具體目標。而與其他 WTO 主要會員國諮商時，由於主要會員國大部分同時亦係政府採購協定的會員國，因此這些國家希望我國在加入 WTO 時，同時也能承諾簽訂政府採購協定 (Agreement on Government Procurement, GPA)³。因此，我國在希望達成加入 WTO 的目標同時，也致力於加入政府採購協定。因政府採購協定對於各簽約國的內國法，也要求與其精神一致⁴，且我國在制定採購法之前，並無具體規範政府採購行為的法規，因此，為因應加入國際組織的趨勢，乃有制定採購法的必要性。

第二、我國政府採購金額龐大⁵，然採購行為長久以來即欠缺明確具體的規範。各政府機關辦理採購作業，僅係在機關內訂立內部行政規則，以作為辦理採購的依據，欠缺明確法律之規範，乃造成採購部門，與財務稽核部門、公務人員倫理部門之間的權責界線不清，並造成各種阻礙效率的現象⁶。

採購法頒行以後，主管機關行政院公共工程委員會(以下簡稱公共工程委員會或工程會)在採購法授權之下，並制定多達數十項之子

¹ 本文以下期日，除曆年號碼前特別標示「民」或「民國」係指國曆外，其餘均以西曆顯示。

² 採購法第 114 條。

³ 羅昌發，《政府採購法與政府採購協定論析》，元照出版公司，頁 6，(2004 年 10 月)。

⁴ 政府採購協定第 24 條第 5 項 (a) 款： Each government accepting or acceding to this Agreement *shall ensure*, not later than the date of entry into force of this Agreement for it, *the conformity of its laws, regulations and administrative procedures, and the rules, procedures and practices* applied by the entities contained in its lists annexed hereto, *with the provisions of this Agreement*.

⁵ 工程會統計，2004 年全國辦理採購之預算金額為 12,230 億元，決標金額為 9,126 億元，工程類佔 42.37%，財物類佔 38.72%，勞務類佔 18.91%，工程會網頁 http://www.pcc.gov.tw/~jsp/main_web/main_web.htm，(2005 年 5 月 9 日)。

⁶ 採購法實施以前，超過一定金額之政府採購案件，訂定底價時，需由審計機關查核，實務上審計機關可以提供修改意見。同理，未達一定金額者，機關內部之監辦單位亦可提供修改意見。對於變更契約、施工或履約品質，審計機關與機關內之監辦單位也有相當之實體審核權。有時，工務單位反而無法主導施工實務，必需經過核備、核准始可為之，易造成後續與廠商間工期，甚或遲延進場之索賠爭議，反而成為政府之損失。

法，使得整個政府採購法成為一個完整的法制架構，各種採購程序乃有明確的依據。

政府採購行為，與一般民間的採購行為，有基本上的差異。其最大差異點乃在於政府採購行為，除講求採購之效益外，亦重視採購程序之公平性。

至於採購的程序則可分為招標、審標、決標簽約、履約管理及驗收等階段。而在採購法中，亦分別列有專章就其各種程序加以規定。

決標，是招標階段，甚至是整個採購行為中，極具重要性且易發生爭議的階段。採購法對於各階段採購行為均有極為精細的規定，對於決標行為自不例外。

採購法對於決標的方式，可分為「最低標決標」及「最有利標決標」兩種。如以決標對象及數量探討，則可以分為單一對象決標及複數決標。另決標行為的法律上定性，在民法買賣或承攬契約之成立上居於何種地位？一直為學界樂於詳細探討，係饒富趣味的題目。不同的看法，對於廠商尋求救濟，也發生實質影響。

此外，政府各機關辦理採購案之決標過程中，有許多實際產生之爭議。這些爭議，有少部份已透過採購法異議申訴途徑，主管機關或司法機關已形成一定之見解，得以順利解決，但仍有極大比例，在進入法定救濟程序以前，因廠商息事寧人，或採購機關調整讓步，即已處理，使其爭議仍然留存。詳細分析，其中有許多爭議造成之原因，在於採購法規本身尚不盡周詳完備。

本文由實務問題為出發點，探討廠商的救濟權是否足夠，並向上分析法規與制度層面的不足，漸次提出本文認為採購法應有的調整方向與建議，以尋求決標爭議問題的根本解決。

第一節 問題的提出

第一項 公法行為或私經濟行為及救濟途徑的爭議

採購法對於決標程序有明確的規定。決標行為由契約關係加以探

討，廠商對於機關招標行為進行投標，係一具有法效果之事實行為，該「投標行為」內含「要約」意思表示，機關對於其中合於決標條件的廠商，宣布決標予該廠商，係「承諾」意思表示⁷。經機關承諾（即決標）之後，雙方意思表示一致；依據民法第一五三條第一項：「當事人互相表示意思一致者，無論其為明示或默示契約即為成立。」，此時契約即成立⁸。至未得標的廠商，因與機關間並未成立契約關係，因此，縱認其對招標機關之決標結果，有所不服，亦無具體請求權基礎，得向機關請求損害賠償⁹。

惟採購法中另有特別規定，對於決標程序所產生的爭議，廠商得提出異議及申訴程序。採購法第八十三條並規定，有關申訴的審議判斷，視同訴願決定。因此，廠商就招標、決標之爭議，非僅得向行政機關異議、申訴，且得向行政法院提起訴訟救濟，此似為公法救濟之程序。或有學者因此認為，決標前與決標後之採購行為，係分屬公私法兩階段。

然而，決標行為是否可單純以決標之時點作為分割，宣布決標以前所有之行為均為公法行為，之後即為私法行為？機關已決標與得標廠商成立契約後，如有未得標廠商，針對決標程序提起上述救濟，是否將有行政程序或行政訴訟程序，實質審查私法關係的問題產生？此乃本文所欲研究的重點之一。

第二項 開標審標程序中不確定法律概念之判斷問題

有關開標審標之程序，採購法規條文有多處不確定法律概念。例如：如何確定廠商有影響採購公正之違法或不當行為¹⁰？如何確定不同投標廠商間之投標文件有重大異常關連¹¹？凡此，均在機關與廠商間產生許多爭議。又，公共工程委員會在行政函釋中，亦曾例示「可能有圍標之嫌或宜注意之現象」¹²。惟該「錯誤行為態樣」例示型態

⁷ 司法實務上，持此種看法者為通說。見最高法院 90 年度台上字第 1368 號判決書，及 62 年台上字第 787 號判例。

⁸ 除非在招標文件中有保留條款，另外訂定契約成立之時點。

⁹ 至此時廠商是否得依據民法第 245 條之 1 有關締約過失的規定，向機關請求有關信賴利益受損的賠償，則係另一問題。

¹⁰ 採購法第 48 條第 1 項第 2 款。

¹¹ 採購法第 50 條第 1 項第 5 款。

¹² 行政院公共工程委員會民 92 年 6 月 5 日工程企字第 09200229070 號令，修正發布「政府採購

中，也存在著許多概念性態樣，使得採購機關及廠商，難以明確瞭解判斷的標準何在¹³。

本文擬以此爭點探討，以尋求建立判斷準則之道，在該一公平之判斷基準上，廠商及機關均有明確準據，以減少爭議。

第三項 底價制度是否有足夠的存在理由

底價，係我國政府採購程序中所特有的機制¹⁴。政府採購協定並未規定政府採購行為需訂定底價，美國聯邦採購規則（Federal Acquisition Regulation, FAR）中有關密封投標（Sealed bidding）亦無底價訂定的規定，其決標的方式，係判斷廠商的標價是否最低或對採購機關最有利。

至於底價代表何種意義？如何訂定底價方屬於合理？底價是否與市價差距過遠？訂定底價時，有無考量到物價波動因素？如果採購機關已經備有合理的採購預算表，是否仍需訂定一個原則上應保密的底價¹⁵？凡此均值得探討。

第四項 廠商投標價偏低爭議

機關採用最低標決標時，如最低標廠商所投標價偏低，顯不合理，有降低品質不能誠信履約之虞或其他特殊情形，依採購法第五十八條之規定，機關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。此一規定，可以提供機關主控之機制，來防制

錯誤行為態樣」序號十一。

¹³ 例如：前註「政府採購錯誤行為態樣」序號十一、（一）、「不肖人士」蒐集領標廠商名單。（二）領標投標期間於機關門口有「不明人士」徘徊。（四）以「不具經驗之新手」出席減價會議。對於採購機關或採購人員來說，均屬高度不確定的概念性規定。是否此種跡象產生，即屬影響採購之公正之違法或不當行為，從而即產生採購機關不予開標、決標的義務？由於其用語不甚精確，使機關採購人員增加許多法規外、邊界模糊的判斷義務。

¹⁴ 民 88 年 6 月 2 日廢止之「機關營繕工程及購置定製變賣財物稽察條例」第 15 條即規定，「決標時，應以合於投標須知之規定，並在底價以內之**最低標價**為得標原則」。該條例自民國 39 年 10 月 31 日公布施行，施行時間長達 48 年餘，對我國政府採購已產生極深影響。各機關採購，絕大部份均以最低標且訂定底價為理所當然。

¹⁵ 採購法第 34 條第 3 項前段規定，底價於開標後至決標前，仍應保密。施行細則第 53 條，底價係由規劃、設計、需求或使用單位提出預估金額及其分析，機關首長或其授權人員核定。

惡性競價、影響品質，為創新進步之規定。

然而，機關依採購法第五十八條規定進行判斷及裁量的空間非常大，該裁量的結果，將對最低標廠商是否仍得標產生決定性的影響。因此，如機關之裁量結果，變更了開標後依據價格所排出的標序，而且最低標廠商，並不認為自己的投標價格或說明非屬合理時，極易產生爭議。此由公共工程委員會委託理律法律事務所之委託研究計畫¹⁶，分析往年採購申訴案件數量，及該會針對採購法第五十八條所作成的函釋數量龐大¹⁷可以推證。

本文對於機關適用採購法第五十八條，作為篩除標價偏低，顯不合理，有降低品質、不能誠信履約之虞的廠商，持贊同的態度。然而在採購實務上，如何能有較為明確的原則，或更精緻的，有較深入的思考、分析及論理的過程，使得採購機關裁量的結果，更有說服性，從而使投標廠商能夠明瞭裁量的理由，降低其對於採購機關的懷疑，減少爭議，是本文認為值得探討的重點。

第五項 減價程序爭議

依據採購法第五十三條，合於招標文件規定之投標廠商，其最低標價超過底價時，採購機關「得」洽該最低標廠商減價一次；減價結果仍超過底價時，「得」由所有合於招標文件規定之投標廠商重新比減價格，比減價格不得逾三次。

一般而言，如廠商所投最低價格與機關所訂之底價仍有差距，且在減價程序中僵持不下時，採購人員為求在當次開標及減價程序中獲致決標結果，均運用比減價程序，戮力使廠商標價減至底價以內，避免重行招標。

機關在減價程序中，雖各廠商投標價均高於底價，主持人可否依據採購法第五十三條之規定，裁量不予廠商減價機會，而逕予廢標？廠商無代理人在開標現場時，可否不給予該廠商減價機會，而僅由派

¹⁶ 公共工程委員會委託理律法律事務所研究，《政府採購爭議處理事件案源及問題類型分析》，行政院公共工程委員會，附錄，頁 81(2003 年 12 月)。

¹⁷ 至民國 94 年 3 月 19 日止，公共工程委員會公告於該會網頁之政府採購法規函釋，有關政府採購法第 58 條者計有 46 則。其解釋數量頗大。

有代理人參加開標之廠商進行減價程序¹⁸？在採購實務中有爭議案例發生，均不無討論之必要。

此外，開標時廠商代理人如已出具廠商開立的授權書，但未攜帶廠商的印章，機關可否認定廠商不符合招標規範，而排除該廠商代理人參加減價程序？

以上的爭議問題均係開標之後，在減價程序中所常見，本文在後續研究中，也將予以探討。

第六項 最有利標決標之爭議

最有利標決標原則，係採購法制定時，參照政府採購協定第十三條之決標原則訂定¹⁹。美國聯邦採購規則FAR，也將最有利標決標原則，列為密封投標的決標方式之一²⁰。

在採購法尚未制定以前，政府採購案件最常見的決標方式，即為最低標決標²¹。換言之，政府機關的採購案件，係以價格高低為唯一的著眼點。在固定的「廠商資格規定」，以及「標的規格」之下，「價格較低者得標」為極難以撼動的原則。

廠商對於採購標的規格有錯誤理解，或報價錯誤，以至於低價得標，事後發現無法完成，除以「拒絕簽約」或「解除契約」以避免賠累以外，別無他法。由機關角度來看，在一定的預算金額以內，並無途徑可以由廠商取得較好品質的採購標的，若有廠商以合於規格內之最差品質投標，很可能因其成本最低而得標，但品質及服務也極可能

¹⁸ 按依採購法第 60 條，當機關依據第 53 條辦理減價程序時，如機關通知廠商減價或比減價格，廠商未依通知期限辦理者，視同放棄。本條即為機關引用作為廠商未派代理人參加減價時，判定其喪失減價權之依據。惟可資探討者，為機關在引用本條時，原應有「通知」之義務，如未盡通知義務，是否得逕行認定廠商放棄減價權，頗有疑問。

¹⁹ GPA, Article XIII, Award of contracts, 4. (b) “Unless in the public interest an entity decides not to issue the contract, the entity shall make the award to the tenderer who has been determined to be fully capable of undertaking the contract and *whose tender, ... , is either the lowest tender or the tender which in terms of the specific evaluation criteria set forth in the notices or tender documentation is determined to be the most advantageous.*”, GPA對於採購決標之兩種原則，一者為最低標，另一者為最有利標。

²⁰ FAR, 14.408-1 “The contracting officer shall *make a contract award...*(3) to that responsible bidder whose bid, conforming to the invitation, *will be most advantageous* to the Government, considering only price and the price-related factors included in the invitation.”

²¹ 參見註 14。

關連性的較低²²。此種純粹以最低標決標的方式，顯然僅造成了節省公帑的表象，實際上卻可能因此犧牲了品質，甚至未來監督及測試的人力也需倍增，反而造成浪費。因此採購法乃針對此一不合理的情形，在第五十二條第一項第三款規定「最有利標」之決標方式，並在該條第二項規定，機關採用最有利標原則決標者，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」，即最低標方式辦理者為原則。另在採購第五十六條第四項，授權公共工程委員會訂定「最有利標評選辦法」，對於如何成立評選委員會及如何評選有所規定。

然而，最有利標的決標方式，卻易產生以下幾個爭議：

在採購機關內部而言，何謂異質的工程、財物或勞務採購？如過於概念化則判斷不易，或各機關判斷標準南轅北轍，對廠商而言有欠穩定。另何種採購不宜以最低標決標原則辦理？其認定的標準何在？或僅由機關提出適當理由，即可認定為適合採行最有利標原則決標？以廠商角度觀察，最常質疑者為：「評選項目」及其子項的訂定，是否預設為特定廠商設計？如何訂定評選項目及其子項之比重，及評審標準？評選委員的態度是否有偏頗？評選委員會的召開程序是否合法²³？最有利標價格遠超過最低標價格時，決標予最有利標，是否符合整體採購制度的公平合理性？凡此，既為實務上易生爭議點，乃為本文所欲研究解決之問題²⁴。

第七項 複數決標所造成的爭議

²² 換言之，最低標決標，如非採購市場上已大量客製化標的，廠商基於競爭重點在價格，其投標策略，必須找到符合規格，但成本最低者，始有得標之可能。因此每一競爭廠商所努力之目標，將放在如何找到市場上成本最低之標的，品質及服務並非競爭之重點。

²³ 較易發生者為：已經開標之後，始針對評審項目或子項進行修改，例如：國內大型國營事業採購通信設備，因金額龐大，且最低標並未被評定為最有利標，因而引起未得標廠商，針對評選委員會於開標後修改招標文件的行為，提出異議及申訴。由此可見，最有利標評選的過程，是否合於程序規定，一直為投標廠商所密切注意。爭議產生時，程序上瑕疵，可能造成決標結果是否有效的攻防點。

²⁴ 最有利標決標方式，係我國引進國際間通用的較佳決標制度，將採購之競爭重心自純粹以價格競爭，移轉為固定採購預算以內，以品質及服務為競爭重心。惟目前除面臨法規所加限制以外，並面臨審計機關由防弊角度所加諸之質疑及限縮，例如：要求修改法規，必須大小型採購案件均成立工作小組，使行政作業複雜度提高。但此議題之討論，並非本文重點。

複數決標，係採購法中新訂定的決標方式²⁵。依據採購法第五十二條第一項第四款之規定，採購機關得於招標文件中，公告保留採購項目或數量選擇之組合權利，但應合於「最低價格」或「最有利標」之競標精神。

政府機關目前以複數決標原則採購的案件，漸漸增加。最常見的案件為共同供應契約案件²⁶。該類案件，經常係由複數個廠商，與訂約機關簽訂複數項目的供應契約。該契約的供應對象，非僅限於訂約機關，而係包括了所有的「適用機關」。

複數決標的契約關係，較一般的政府採購契約明顯複雜許多²⁷。由於並非本文的討論範疇，在此並不討論該類契約所可能產生的爭議。

本文欲探討者為，採取複數決標原則之共同供應契約採購案，在決標時，同一採購標的項目，可以決標予複數個廠商，其法規依據何在？依據採購法，不論係以「最低標」決標或以「最有利標」決標，其決標的結果，似均僅有一家「低於底價的最低標」或「經評選委員會評定的最有利標」得標。對於同一採購標的，可用相同的價格，決標予複數個廠商，其法律上之基礎何在，似值深論。

第二節 研究動機與目的

我國之政府採購，不論案件數量或金額數量，規模均甚為龐大，每年約達新台幣六千億元至新台幣八千億元之譜。近年來，政府機關組織趨向於「小而美」，強調：除了制定、推行政策或必要管制工作，係屬於政府的核心工作，必須由政府組織自行執行以外，其他可由民間執行者，均應由民間執行²⁸。因而透過採購的程序，向民間取得所

²⁵ 機關營繕工程及購置定製變賣財物稽察條例中，並無複數決標之規定。1999年採購法施行前，亦未見有關複數決標之作業實例。

²⁶ 較多見且常用者，為中央信託局及中華電信公司與廠商訂定共同供應契約，可由各機關適用該契約向訂約廠商訂貨。該契約以複數決標，同一項目由多家廠商以同一價格簽約供應。各適用機關尚可在訂約廠商中，挑選配合條件較佳者訂貨，例如價格折扣或供貨速度較快等。

²⁷ 複數決標共同供應契約之訂約當事人，為採購機關及訂約廠商，廠商之履約義務為向訂購之適用機關交貨，如有違約情形時，係由適用機關通知採購機關按契約辦理，廠商尋求救濟時，其對造係採購機關或適用機關？給付義務或損害賠償義務，在採購機關與適用機關間如何劃分？係另一值得討論、探究之領域。

²⁸ 參見行政院研究發展考核委員會對政府組織改造之說帖，有關行政院組織改造3法係以「去

必要的工程、財物或勞務，即屬於遂行上述重要概念的具體途徑。

在政府採購行為中，「決標」與採購契約是否成立息息相關。政府採購協定及英美等國的政府採購規則中，決標所代表的意義，實質上與契約成立並無差異。機關宣布「決標」，除在招標文件中有保留條款外，應係廠商「要約」與採購機關「承諾」的意思表示一致，從而採購契約成立。然而，採購法針對採購機關的決標行為所設之異議申訴制度，卻賦予申訴審議判斷「視同訴願決定」之地位，而可採取行政救濟途徑。此一救濟途徑設計方式，與政府採購協定的本意有何差距？有何優缺點存在？有無較佳的修法建議？凡此，亦均為本文認為值得加以探討之處。

其次，決標係政府採購程序中，與不特定廠商正式接觸之開端，其每一步驟均與廠商權益有關，極易產生爭議。實務上，決標程序產生爭議案件尋求救濟者，占極大比例²⁹。公共工程委員會也針對決標時所產生的問題，作出大量的函釋，輔助解釋採購法不明確之處。這些行政函釋其法律定性為何？有無逾越法律授權？有無造成違反政府採購協定或政府採購法立法精神？在政府機關採購實務作業上有無窒礙難行之處？有何改進之道？

本文擬藉由第一節所提出的各種實務爭議問題，據以研究相關法規對採購機關及廠商所造成的影響，並進一步思考法規的周延性，提出法規修改的建議，以增進採購效能及公平性。

本文研究目的，在於徹底瞭解各種決標方式，及決標在法律上所具有的意義與性質，並探討採購法規範及主管機關函釋規定，是否符合採購協定的精神，及行政程序法的基本精神。

在法律定性層面，將分由民法及公法兩方面，來探討決標行為在法律上之意義，並提出法規制度面的修正意見。

任務化、地方化、法人化、委外化」之策略來實現「民間可以做的，政府不做；地方政府可以做的，中央政府不做」的組織改造基本精神。

²⁹ 同註 16，附錄頁 80。理律法律事務所就公共工程委員會採購申訴審議委員會依據採購法第 74 條，接受之履約爭議申訴案件加以統計，其中屬於本文探討決標階段之申訴案件計有 298 件，佔全部 306 件之 97%。

第三節 研究方法

第一項 法律規範研究

機關與廠商在決標階段之行為，包含了事實行為與法律行為，產生一定的法效果。採購法之制定源起於政府採購協定，希望與國際法制接軌³⁰。因此，對於相關的法理及基礎法律研究，必須先行探討國際經貿法規的精神，從而比較主要先進國家的法制規定，再對於本國法律進行分析研究，始能獲得較為完整的研究結果。而且政府採購行為，向外國廠商採購機會甚大，採購法的制定，與國際經貿法有非常密切的關係。因此，本文將由國際經貿法、外國法、我國民法以及公法上，進行法理的探討。

在國際經貿法方面，本文係以政府採購協定(GPA)為探討標的。在外國法方面，則以美國聯邦採購規則(Federal Acquisition Regulation, FAR)，及歐盟法律為標的。內國法律的探討，則以政府採購法、民法及行政程序法為法規研究的標的。

第二項 實證研究

第一款 政府採購案例研究

政府採購案件自採購法實施以後，即以該法為準據³¹。由於每一件採購案，均必須經過開標、審標及決標的程序，始完成向特定廠商訂購的程序。因此，欲研究決標行為所代表的意義，各種決標方式的優缺點，以及決標行為所造成的爭議，就必須針對政府採購實際案例，以實證的方式進行研究與分析，始能對於決標的法律意義有深一層的探討。

³⁰ 同註 3，頁 6。

³¹ 採購法第 3 條規定，政府機關、公立學校、公營事業辦理採購，均應適用採購法之規定。非僅如此，依據採購法第 4 條，法人或團體接受上述機關補助辦理採購，其補助金額占採購金額半數以上，且補助金額在公告金額(至 2005 年 3 月 20 日為新台幣 100 萬元)以上者，也必須依據採購法之規定。換言之，機關為採購法規範之必然對象，另機關之預算補助對象，在特定條件下，其採購行為也為採購法所規範。

另一方面，各類採購案例可印證採購法規定，在決標實務上是否符合採購法第一條基本精神。其目的在於對決標行為進行更深入的探討，尋求有無更接近公開、不歧視、有效率等基本立法目的的條款，可供作為努力修法的方向，這也是本文認為法學研究應該達到更為積極的貢獻。

第二款 問卷調查研究

為實際接觸瞭解政府採購決標階段的運作及爭議，實證調查研究亦係重要研究方法之一。惟政府採購案數量龐大，因此在問卷之設計上，除了希望有量化統計分析之外，借助問卷中的申論題型，亦可獲得寶貴的意見。

決標程序在實務運作上，與機關、廠商均有密切的關係。由機關層面探討，採購人員是否瞭解不同決標原則之意義？如何選擇決標原則？各種決標原則是否均能順利完成決標？最有利標所碰到的困難為何？程序上矛盾窒礙之處何在？凡此，均係實際進行採購的人員或單位，始能深刻經驗感受。因此，對於採購人員或採購策略訂定人員進行問卷調查，亦係貼近實務、探討問題核心的必要途徑之一³²。

其次，採購行為是雙務行為，除機關外，最重要而對等的當事人即為廠商。廠商參加投標，並在機關訂定的各種決標原則程序上，與其他廠商公平競爭獲得交易機會。廠商對於採購法之決標程序及原則之看法與建議，應與政府採購人員等量齊觀，尤以對於最有利標及複數決標等原則之意見，故在探討決標法律規範面與實務面，調查廠商之意見以瞭解問題，自值參考³³。

第三項 法院判決及判例研究

法院對於因決標行為所產生的訴訟案件，所進行的判決，可以顯現司法實務界對於決標行為及決標方式的見解，具有重要的法曹造法

³² 採購人員係居於熟悉並應用採購法之角色，因此法條之規定，係透過採購人員具體呈現在實體案件上。法規範在實務上之優、缺點及窒礙處，可由採購人員之意見，得到一半以上的實證。

³³ 承前註，不同廠商依據採購法規範，及機關在法規範原則下所訂定的招標文件，參與投標，同時具有相互競爭，及被機關規制之角色。調查其對於法規範及機關採購程序之意見，係實證研究上極具重要性之另一半。

功能，對於採購法此一較新進的成文法，係重要的補充。本文目的，在於研究決標方式，及相關行為的法律意義及其法律效果，因此對於法院有關決標方式的判決，也列為重要的研究範圍。

第四項 行政機關函釋研究

公共工程委員會為政府採購法所稱的主管機關³⁴，具有研訂、修訂、解釋採購法令的權責³⁵。工程會的函釋內容，代表政府對於採購法特定議題的態度，不僅對於各政府機關有實質上的拘束力，而且也對於政府採購行為的相對人投標廠商，產生非常大的影響³⁶。工程會為補充採購法較抽象條文之規定，使其在具體採購案件上有高執行力，從而建立細緻而衡平的採購程序，因此，自採購法開始實施以前，即進行密集的函釋。其目的，即在於使政府機關的採購行為模式更為統一明確，避免不同機關，甚或不同採購承辦人，即有不同的作法，造成廠商無所適從。

這些函釋中，有許多係對於「決標」程序的具體規定。在實務上，當然已為政府機關所遵守適用，然而這些函釋是否與政府採購法的法條一致？是否符合採購法甚或政府採購協定的精神？有無行政程序法的適用？是否符合行政程序法上的基本規定？有無較佳的解釋方式？均有必要加以研究探討。

第五項 學者見解研究

有關決標方式的探討，在國內已漸有學者針對其中各種爭議問題進行研究，本文針對已提出的學者見解進行研究及彙整，以增進對於爭議問題探討論理的清晰度及多面化。

³⁴ 採購法第 9 條第 1 項。另參公共工程委員會民 88 年 11 月 23 日工程企字第 8817667 號函答覆審計部及民 88 年 7 月 8 日工程企字第 8809525 號函答覆雲林縣政府，係以行政院公共工程委員會為採購法所稱之主管機關。

³⁵ 採購法第 10 條，公共工程委員會係採購法之主管機關，因此掌理政府採購法令之研訂修正及解釋。

³⁶ 例如公共工程委員會訂定之「採購契約要項」，其中部分條文規定應於契約內訂明，即透過契約，對機關與廠商間之實體關係產生強制性的影響。