

## 第四章 決標的程序

### 第一節 「決標」的法架構體例及範圍

採購法的基本架構次序，係以政府採購案件的辦理時程順序，為章節排列次序。其中不僅包括辦理政府採購的上位概念、基本原理原則，同時也包括非常多的程序及實體規定。並且用極為大量而完備的授權法規，補充採購程序的作業細節規定。本文比較各主要先進國家的採購法制，除了美國聯邦採購規則分為五十三章多達逾二千頁<sup>1</sup>，其規模堪稱所見最為詳盡完備之外，其他各國尚不多見如我國採購法及相關規定之詳盡者。

政府採購法第一章總則，係規範立法目的、用語定義等，第六章異議及申訴，係規範採購案件投標廠商異議、申訴的程序，第七章罰則，係規範違反政府採購法行為的定義及處罰，第八章附則，係規範有關政府採購行為，但非可歸類於其他章節之特定行為。

第二、三、四、五等四章，均為政府採購行為的程序規範。這四章的排列順序，即為實際採購作業時的程序。第二章招標、第三章決標、第四章履約管理、第五章驗收，係規範採購行為的最主要部分，控制了採購行為的程序，及其應秉持的基本精神。

本文主要探討範圍，為決標階段的爭議。決標行為係以開標起始，在採購法中規範於採購法第三章，係由第四十五條「開標」開始規範，因此本文係以開標至宣布決標間之程序為研究核心，另為瞭解問題全貌，採購法其他各章與決標有關之規定，也一併綜合探討。因此探討決標的相關問題，係以開標程序為始，而探究其後之複雜精細行為，而不僅僅侷限於通念認為：「決標」係開標主持人宣佈決標而已。以下即就決標程序，提出探討：

### 第二節 開標的程序

政府採購法第三章的體例架構設計，如同採購法的架構次序，原

<sup>1</sup> 在美國成文法典系統上屬於USC Title 41 的美國聯邦採購規則FAR, 2005 年 3 月版, 除索引外合計 53 章, 2185 頁。

則上，係以政府採購作業的實際時序作為條文的架構設計。因此「開標」的動作為本章的起始點，隨後的條文，即按照開標以後採購實務作業上的順序排列。

## 第一項 開標的意義

「開標」的意義，在未訂定政府採購法之前，僅係籠統的概念，並無明確的定義<sup>2</sup>，因而機關與廠商皆有不同認知。投標廠商多數認知，係包括開啟標封、審標及決標的全部行為，而機關採購人員之認知，係將廠商寄達的標封開啟而已。因此，投標廠商、機關採購人員、機關內監辦採購人員、審計機關人員、主計機關人員等對於「開標」之認知各有不同。

政府採購行為，係以契約向廠商取得財物、工程或勞務為目的，故在討論開標的意義時，自然需要由民法為出發點，討論其在契約成立上的意義。以下針對開標在採購法及民法的程序及意義，分別探討之：

### 第一款 開標在採購法上的意義

#### 一、開標為公開開啟標封之事實行為

依據採購法第三十三條第一項前段規定，廠商所投遞的標封，都必須以書面方式加以密封<sup>3</sup>。開始開標程序以後，標封係由機關的開標主持人開啟。因此，實務上「開標」的行為係：機關的採購單位確定所收到的投標文件，外觀上認定符合採購法規定<sup>4</sup>，並排除不符合規定的投標文件以後，在指定的開標時間，將符合規定的投標文件開啟的事實行為。

另依據採購法第四十五條規定：「公開招標及選擇性招標之開

<sup>2</sup> 民國 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 8、11、15、16、17、19 條，提及開標。其中第 19 條提及「開標時發現投標人有串通圍標，…」，似將開標及其後續審標，以迄宣布決標前之階段皆視為開標程序。

<sup>3</sup> 採購法施行細則第 29 條對於「密封」之型式有明確規定，並限制各機關擴張解釋。

<sup>4</sup> 參見採購法施行細則第 29 條第 2 項及工程會 91 年 11 月 27 日工程企字第 09100516820 號令。外觀上之審查，包括有無密封、有無書寫廠商名稱及地址、有無同一地址寄出、筆跡類同、郵遞標封郵局掛號連號等情形。

標，除法令另有規定外，應依招標文件公告之時間及地點公開為之。」，因此，開標的行為，在機關辦理公開招標及選擇性招標時，原則上都需要在公告上所定明的時間與地點，公開行之。

## 二、開標為確定事實狀態的行為

採購法施行細則對於「開標」更有明確的定義，所謂「開標」就是在招標文件指定的時間與地點，開啟廠商所投遞的標封，宣佈廠商之名稱或代號、家數及其他規定事項，也宣佈標價<sup>5</sup>。

開標在採購程序上，係一個公開的、宣示的程序，使該次招標的廠商投標狀況，透過開標的程序，加以確定並建立公信力<sup>6</sup>。其目的乃在於使投標廠商確認，自己的投標文件已經為採購機關收到，並確認合計有多少廠商參加投標，以及機關已經開始進行審標的程序。

## 三、開標後投標廠商家數確定，合格廠商家數僅可能低於投標廠商家數

開標之後，參加該次招標的廠商，即已經確定，斷無新的投標文件可為機關接受<sup>7</sup>，否則不僅有違反採購法第六條第一項差別待遇之問題，且有違反招標文件之可能。在開標以後開始審標時，參加投標廠商的投標文件可能因審查不合於招標文件規定，而依採購法第五十條第一項第一款不決標予該廠商<sup>8</sup>。因此競爭的廠商數量，在開標審標過程中可能減少，但絕無增加的可能。

### 第二款 開標在民法上的意義

民法中，不論是買賣、承攬、租賃或僱傭等章節，皆無所謂開標的定義與規範。因此欲探討開標的民法上意義，即必須由其行為的本質加以研究。欲探討開標在民法上的意義，須探討由意思表示何時生

<sup>5</sup> 採購法施行細則第 48 條第 1 項。

<sup>6</sup> 參見採購法第 13 條第 1 項及第 2 項。開標，除了投標廠商代表有權參加之外，同時在機關之內，採購單位也應通知監辦機關，派代表監視開標程序是否依照政府採購法進行。

<sup>7</sup> 採購法第 28 條第 1 項提及「截止投標日」，但未於法規中規範，逾截止日投入之標封是否為法定無效。因此機關宜於投標須知中規範，逾時送達之投標文件，應依採購法第 50 條第 1 項第 1 款認定為未依招標文件之規定投標，應不予開標。因此，投標時間截止以後，參加該次招標的廠商家數即已確定，機關不再接受廠商投標。

<sup>8</sup> 實務作業上，廠商如經過審標結果，認定為不合招標文件的規定，不得再行參加後續的程序時，機關應在審標結束之後，即將結果告知該廠商。

效，始能得到較為清楚的結論。

一、「投標」為要約的發出，標封送達機關為到達，意思表示生效

依本文見解，廠商投標係根據機關招標文件(要約之引誘)，所提出的要約之意思表示。廠商之投標文件，包括標單、明細表填寫彙整及簽章完畢以後，要約的意思即已形成。而廠商將其封緘寄出，或請人遞送的行為，即為意思表示的發出。當投標文件或標封到達<sup>9</sup>採購機關以後，廠商的意思表示即已到達要約的相對人<sup>10</sup>。例如：標封已遞送至機關的收文單位，或大廈的警衛簽收，該意思表示即已生效<sup>11</sup>。

二、「開標」係廠商要約生效後之事實行為，對於要約之效力不生影響

開標，係機關收到投標廠商投標文件即廠商要約生效後，在規定的時間與地點開啟標封的動作。機關在開啟廠商標封以後，開標主持人始得知廠商資格文件、價格明細及總標價等重要意思內容。因此「開標」的行為，係在廠商要約的意思表示到達機關以後，機關瞭解要約內容前的事實行為。有無開啟標封，對於廠商的要約意思表示效力不生任何影響。另一方面，採購機關開啟標封，也不代表該機關已經承諾。

## 第二項 公告金額以上採購案的開標程序

公告金額，政府採購法係授權主管機關參酌國際標準訂之<sup>12</sup>，目前公共工程委員會將公告金額訂為新台幣一百萬元<sup>13</sup>。在該公告金額以上的採購案之程序，在採購法中係受到較為高度的管制。其中，開標程序亦復如此。

採購法對於開標方式，係採取多樣化選擇的立法設計，使得各類型的採購案，選擇採購方式時有足夠彈性，而可分為傳統式的不分段

<sup>9</sup> 民法第 95 條，我國採受信主義，亦即廠商標封送抵機關可得支配之範圍時，要約之意思表示生效。另參見最高法院 58 年台上字第 715 號、52 年台上字第 1278 號判例。

<sup>10</sup> 羅昌發，《政府採購法與政府採購協定論析》，頁 77，元照出版公司(2004 年 10 月)。

<sup>11</sup> 參見陳建宇、駱忠誠，《政府採購法實例解析》，第二章，案例七，「結論」，頁 73，元照出版公司，(2001 年 3 月)。

<sup>12</sup> 採購法第 13 條第 3 項。

<sup>13</sup> 公共工程委員會民 88 年 4 月 2 日(88)工程企字第 8804490 號函。



開標，與分段開標。以下分別敘述之：

## 第一款 不需開標程序的採購方式

公告金額以上的採購案，有三種可採行的招標方式。其中公開招標及選擇性招標由於必須有公告招標的程序，而且必然會有資格標或是資格審查的階段，因此皆有「開標」的程序<sup>14</sup>。至於限制性招標的採購方式，不論是否有公開之程序，嚴格論之，似無明顯之開標程序<sup>15</sup>。

### 第一目 有公開程序的限制性招標

限制性招標可分為公開方式辦理的限制性招標，以及不公開方式辦理的限制性招標。公開方式辦理的限制性招標，例如：依據採購法第二十二條第一項第九、十、十一等三款等規定所辦理之採購，雖係歸類為限制性招標，但實際上，其前置的徵求廠商作業，仍均採用公開方式辦理<sup>16</sup>。

實務上，採購機關在公開徵求廠商作業文件中，必然訂有截止投遞文件的期限，及開啟標封進行審查及評選程序之期日。此種程序，極為類似前述公開招標或選擇性招標的開標作業。然而，按照政府採購法的精神，以及工程會對於此類型限制性招標的解釋，徵求廠商投遞計劃書參加審標及評選的作業，僅屬於限制性招標議價前的選擇廠商的作業，並非公開招標<sup>17</sup>。其目的僅在於使得採購機關透過公開的程序及公平的機制，選出最適合特定採購案件的議價對象。但尚未進行實質的採購作業。實質採購作業，則係自邀請獲得優勝的廠商至機關進行議價時，才開始進行。

因此，此類有公開程序之限制性招標案件，並無真正的開標程

<sup>14</sup> 採購法第 45 條。

<sup>15</sup> 同註 10，頁 108，「限制性招標既然並無此等程序(按：公告、等標期及發給文件等程序)，採購機關可以以相當彈性的方式，與廠商洽談供應或承包事項，並以比價或議價的方式商談相關價格。」。

<sup>16</sup> 同前註，頁 103，依據採購法第 22 條第 1 項第 9 至 11 款辦理之限制性招標，實務上，均有刊登政府採購公報等嚴格程序，與公開招標之公告程序無異。

<sup>17</sup> 工程會民 88 年 6 月 30 日工程企字第 8808745 號函，釋覆交通部國道新建工程局：廠商評選為採限制性招標之前置程序，非公開招標。

序。採購機關徵求廠商投遞計劃書的期限截止，進行開啟裝有計劃書的信封或容器，並進行評選的動作，雖類似開標，但因尚未進入採購程序，故仍不能視為採購程序中的開標。

## 第二目 無公開程序的限制性招標

限制性招標採購，有些並未進行公開程序，而係逕洽符合條件之廠商議價或比價<sup>18</sup>。

稱議價者，係僅與單一廠商議定契約價款<sup>19</sup>。既然採購機關僅與單一廠商議定價款，其方式係在雙方約定的時間及地點，進行議價程序。該程序仍須按採購法的規定辦理，但議價前即無開標的細緻繁複步驟。

另外，無公開程序的限制性招標，也有以比價方式辦理者。此處之比價，並不限於邀請兩家廠商始稱為比價，實務上也有可能係邀請多家廠商一起比價。採購法對於限制性招標未經公開程序的比價，並無明確規範是否應準用公開招標的開標嚴格程序，因此，此種比價程序，可以不採取採購法定義的嚴格開標程序。惟在各機關採購作業實務上，均仍準用公開招標開標程序中適合的部份，以避免參加比價廠商提出異議，發生困擾<sup>20</sup>。

## 第二款 需開標程序的採購方式

### 第一目 不分段開標<sup>21</sup>

以下就公告金額以上的採購案開標程序，簡要敘述：

一、機關採購承辦人員應於投標時間截止時，確定收到的標封數量。

<sup>18</sup> 採購法第 22 條第 1 項第 1 款至第 16 款中，除第 9 款至第 11 款係必須有公開程序以外，其他各款，均得不經公開，逕行洽廠商議價或比價。

<sup>19</sup> 採購法第 18 條第 4 項。

<sup>20</sup> 辦理比價，亦係採購程序之一種。因此同樣受採購法第 6 條第 1 項「公平合理」原則之拘束，不得對廠商為無正當理由之差別待遇。

<sup>21</sup> 不分段開標，係指廠商一次投入完整的資格、規格、技術及價格文件，並由機關一次全部開啓，性質單純者，即可能當場完成全部程序，宣布決標。但複雜之案件，亦有非一日內審查完成者，惟仍屬於不分段開標。參見工程會民 88 年 6 月 24 日工程企字第 8809076 號函釋：「分段開標，…並非以不同之開標日期作為認定條件。」。

二、檢視並審查標封表面形式是否符合規定。此一階段的實務作業上包括以下幾個程序：

- (一)依據政府採購法施行細則第二十九條第一項，審核標封有無密封<sup>22</sup>。密封形式，是否合於規定。
- (二)依據採購法施行細則第二十九條第二項，審核標封有無標示廠商名稱及地址。
- (三)依據政府採購法第一〇三條，審查投標廠商有無遭到停權<sup>23</sup>。
- (四)檢查不同投標廠商所投遞的地址是否相同，及筆跡是否雷同等等，以確認有無政府採購法第五十條第一項第五款所列的「不同投標廠商間之投標文件內容有重大異常關連」<sup>24</sup>。
- (五)如經審查認定有不符以上規定者，則依投標須知認定為不合格標，並依據政府採購法第五十條第一項第一款不予開標。

三、截止投標以後，開標以前，確定符合法定形式的投標文件份數，是否合於政府採購法第四十八條規定的廠商家數。第一次開標，必須有三家以上合格廠商投標始能開標。

四、在招標文件—通常係投標須知內，指定的開標時間及開標地點，開啟廠商投遞的合格投標文件。實務作業上，在開標之前，先行宣佈開標、審標及洽減價、比價的程序，並宣佈經過形式審查後，合格的標封數，及不合格的標封其投遞的廠商，及不合格的原因。

25

五、宣佈廠商的名稱或代號、家數及其他規定的事項。依據採購法施

<sup>22</sup> 採購法施行細則第 29 條對於投標文件之「書面密封」方式有明確而統一規範，各機關不得任意要求。大幅改進各機關採購法實施前，嚴格近於苛的規定，值得稱許。

<sup>23</sup> 工程會民 88 年 8 月 26 日工程企字第 8812292 號函，說明二。

<sup>24</sup> 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「政府採購錯誤行為態樣」，序號十一、「可能有圍標之嫌或宜注意之現象」、(三)「...投標文件由同一處郵局寄出、掛號信連號、投標文件筆跡雷同、投標文件內容雷同。」。本項目之審查，係採購機關審標實務作業最為困難之處，蓋其審查內容充滿不確定的概念，而判定有圍標之嫌後，將產生不予開標的效果，對廠商的參加投標權利有絕對的影響。極易導致廠商依法發動救濟程序。反之，如果採購人員判定未圍標，而事後經偵查機關發現有圍標事實，則採購承辦人員極易遭受質疑，有瀆職或行政疏失之嫌。

<sup>25</sup> 在開標及審標程序中，此為第一階段審查結果的通知。第二階段為開標後審標結果的通知。採購法第 51 條第 2 項，對廠商投標文件的審查結果，應通知投標廠商，對不合格的廠商，應敘明其原因。

行細則第四十八條之規定，宣佈「廠商名稱或代號」、「家數」及「其他規定的事項」係機關的義務。因此實務作業時，不論直接宣佈廠商名稱，或由機關將投標廠商編訂代號後宣佈代號，均為必要程序。另宣佈合格的投標廠商家數，也係必要程序。

六、宣佈各廠商的標價<sup>26</sup>。在採購實務作業上，宣佈廠商標價，並非於開標之後立即為之。而係在審標程序完成以後，進行洽減比減價格以前才宣佈廠商的標價。

## 第二目 分段開標

機關採取招標方式為「公開招標」或「選擇性招標」時，則因不同考量，而可採取分段之方式開標。顧名思義，分段開標係將「資格標」、「規格標」及「價格標」分為兩段或三段的方式開標。

### 一、公開招標的分段開標

公開招標的一次投標、分段開標方式，係由廠商將招標文件所要求的資格文件、規格文件及標單、價格明細表，分開封裝於不同的資格封、規格封及價格標封<sup>27</sup>，再行裝於一個標封，或按照招標文件上規定的其他封裝方式，一次投遞至招標機關指定的地點。開標時間屆至時，機關按照前述不分段開標的相同程序，先將將資格封開啟，進行資格審查。而後，再依序在指定的時間地點開啟規格標封，進行規格審查。最後，所有經過資格審查及規格審查合於招標文件的廠商，再行開啟其價格標封，進行洽減價及比減價的程序。

因此每一個階段，都有一次開標的程序。而且招標文件中，應事先預定每一階段開標，其開標的時間及地點，或在招標文件中，必須事先告知在前一階段審查完畢後，將會通知所有廠商審查的結果，以及下一階段開標的時間及地點。

在公開招標的一次投標、分段開標方式中，資格標、規格標及價

<sup>26</sup> 依據採購法施行細則第 48 條，開標時宣佈各廠商標價，也係採購機關必須踐行程序之一。惟此時尚未進行審標程序，即先行宣佈標價，較易在後續程序發生爭議。其原因為，較低價之廠商，經過此一階段宣佈標價後，如在後續審標程序中，未被認定為合格時，即產生較大的心理反差衝擊，從而認為採購機關有審標不公、蓄意排除低價廠商的可能。

<sup>27</sup> 採購法施行細則第 44 條第 5 項。



格標三階段係依序進行，不可能同時進行。但可將資格標及規格標合併一次開標，或規格標與價格標合併一次開標<sup>28</sup>。另，採購法施行細則規定，未通過前一階段審標的投標廠商，其後續階段未開標的標封，應原封發還<sup>29</sup>。

## 二、選擇性招標的分段開標

採取選擇性招標，通常係針對兩種採購案件類型。

### (一)特定個案採購

第一種案件類型為「特定個案採購」，即選擇性招標係針對一特定採購案。該類採購案由於並非屬性質單純的採購案件，採購機關可能需要花費長時間進行審標程序。或投標廠商僅僅準備投標資料，即需要高額費用。或廠商的資格條件複雜，廠商需要長時間準備文件，同時機關需要長時間的審標。或採購案件為關於研究發展的採購。

### (二)經常性採購

第二種案件類型為「經常性採購」。經常性採購，係針對該機關經常不定時需求的標的，建立一個合格廠商名單，以便在需求發生時，即可不再辦理公告招標的程序，直接由合格廠商名單中，按照原招標文件規定的選商程序，進行選商比價或議價的程序。對於採購機關而言，其最大的優點，在於可節省公開招標的等標其以及審標作業時間，使得採購機關可以較為迅速的得到所需標的。

### (三)分段投標、分段開標

採取選擇性招標方式採購，不論係針對特定個案的採購，或經常性的採購，在採購作業上常配套採取分段投標、分段開標。即由廠商先行投遞資格標文件，或資格標及規格標文件，而並不將押標金及價格標一併投入。俟採購機關對於資格標文件，或資格標及規格標文件

<sup>28</sup> 採購法施行細則第 44 條第 2 項。惟其順序，必然係資格審查在前，而價格標在最後。

<sup>29</sup> 採購法施行細則第 44 條第 3 項。

審標完成以後，由機關通知合格的廠商投入價格標，再進行開價格標的程序。

#### 1. 特定個案的分段投標、分段開標

針對特定個案採取選擇性招標方式的採購，雖然係分段開標，但由於機關的採購標的及需求，在發動資格標公告招標程序之前，即已非常確定。因此價格標的投標與開標程序，係接續資格標及規格標開標以後，即行辦理。

#### 2. 經常性採購的資格標審查、建立合格廠商名單及邀標

然而針對經常性採購的選擇性招標，其資格標公告招標並開標以後，係建立合格廠商的名單。然而機關內對於採購標的的個別需求，可能尚未產生，該名單僅係預備在需求發生以後，再行依既定的規則，由其中選商比價或議價。以採購需求發生的時機來看，其採購需求係在資格標完成之後始發生，採購單位因應採購需求的發生，邀請合格廠商名單中的廠商投遞價格標，再進行價格標開標作業。

#### (四) 分段投標、分段開標投標廠商家數的最低門檻

因此針對選擇性招標的分段開標，實際上有兩次至三次的開標程序，而其開標時，法定的最低投標家數亦有不同。針對特定個案的採購，第一次資格標開標時，並無家數的限制，也就是一家廠商參加投標時，也可以開標。然而，建立合格廠商名單的經常性採購，依據政府採購法第二十一條第三項的規定，則必須有六家以上的合格廠商遞送投標文件，才能夠開標<sup>30</sup>。

### 第三項 逾小額採購金額、未達公告金額採購案件有無開標程序？

<sup>30</sup> 採購法第 21 條第 3 項原係指建立六家以上合格廠商名單，至於建立合格廠商名單之程序，應依據同法第 18 條第 3 項，以公告方式預先依一定資格條件辦理廠商資格審查。至於每次公告徵求廠商程序，是否皆要有六家以上廠商投遞資格文件，採購法未明文規定。惟工程會曾以民 88 年 8 月 27 日工程企字第 8813240 號函答覆台北市政府：「...經常性採購...應有六家以上廠商遞送資格文件，機關方得辦理審查，有六家以上之合格廠商，方得建立合格廠商名單。」。使建立合格廠商之作業難度提高許多。蓋第一次招商，即有六家以上廠商遞送資料之情形，究比之三家以上廠商遞送資料，其成立之可能性降低甚多。

採購法中，針對採購預算金額的大小，規定有不同的採購方式。目前工程會對於公告金額的規定，係新台幣 100 萬元<sup>31</sup>。在該金額門檻以上的政府採購案件，可選擇之招標方式為公開招標、選擇性招標或限制性招標<sup>32</sup>。惟政府採購案原則上必須公開招標<sup>33</sup>，僅在符合採購法第二十條要件下，始可採用選擇性招標。符合採購法第二十二條第一項各款要件下，始以採用限制性招標。

### 第一款 未達公告金額採購案的準據法規

未達公告金額採購案件的招標辦法，依據採購法第二十三條，在中央政府機關及所屬機關，係授權工程會訂定。在地方機關，係授權直轄市或縣市政府訂定。地方政府未訂定者，則比照中央規定辦理。

工程會依據採購法第二十三條，訂定中央機關未達公告金額採購招標辦法，供各中央機關作為未達新台幣 100 萬元採購案的辦理方式依據。另本文研析各地方政府資料，目前並無地方機關制定未達公告金額採購招標辦法。因此依據採購法第二十三條後段，目前地方機關辦理未達公告金額的採購案，也均係以中央機關未達公告金額採購招標辦法為準據。故而，目前我國政府機關，以及適用政府採購法的其他法人、機構或團體採購案件，凡其金額未達 100 萬元者，均適用該辦法。

### 第二款 未達公告金額採購案件的金額層級劃分

在上述中央機關未達公告金額採購招標辦法中，對於未達新台幣 100 萬元的採購案件，尚劃分為兩個金額層級。一為逾新台幣 10 萬元至未達新台幣 100 萬元間的採購案。另一層級為新台幣 10 萬元以下的案件，稱為小額採購案件<sup>34</sup>。

此兩種層級的採購案件，其採購的方式有頗大差異。逾 10 萬元的採購案件，其辦理的方式雖然有所簡化，等標時間較短，但仍然係以公開方式辦理為原則，僅符合特定要件之下，始可採行不公開的限

<sup>31</sup> 工程會民 88 年 4 月 2 日工程企字第 8804490 號函。

<sup>32</sup> 採購法第 18 條第 1 項。

<sup>33</sup> 採購法第 19 條。

<sup>34</sup> 工程會民 88 年 4 月 2 日(88)工程企字第 8804490 號函

制性招標<sup>35</sup>。然而對於 10 萬元以下的小額採購案件，其程序則至為簡化。採購機關可以不經公告程序，逕洽廠商採購，且免提供報價或企劃書<sup>36</sup>。

### 第三款 逾小額、未達公告金額採購案之開標程序

採購預算金額逾 10 萬元，而未達 100 萬元的採購案件，究竟有無開標程序？可由中央機關未達公告金額採購招標辦法加以探討。

#### 第一目 限制性招標有無開標程序？

依據中央機關未達公告金額採購招標辦法，未達公告金額之採購案件，以議價方式辦理，則與公告金額以上採購案之議價方式相同，並無開標的程序。

至於比價方式辦理之限制性招標，有無開標程序？按前述辦法並無明文規定。實務作業中，限制性招標，以邀請數家廠商比價辦理者，採購機關通常在邀請廠商報價函件中，均敘明接受報價的截止時間，且為昭公信，均明訂開標時間與地點，此時即有開標程序。然而，此種方式，並非法定強制方式。因為其並非公開招標或選擇性招標，故採購法所定的開標程序，並不拘束此種較低金額的採購案件。

除非招標文件或邀標文件中，已明訂標單須封緘，並指定開標時間地點及比價程序，否則限制性招標的比價，並不需適用開標程序。換言之，限制性招標的比價，可以在邀標文件中規定廠商投標的截止時間，但是如果並未明定開標時間地點，則比價的程序，可以在截止之後適當的時機進行，並不須在事前特定開標時間地點。惟該一程序，仍須通知監辦單位監辦<sup>37</sup>。

#### 第二目 公開取得書面報價或企劃書案件有無開標程序？

<sup>35</sup> 中央機關未達公告金額採購招標辦法第 2 條第 1 項，僅於符合採購法第 22 條第 1 項第 1 款至第 15 款者，或經機關內相關單位敘明不採公告方式及邀請指定廠商的適當理由，簽報首長或其授權人員核准者，得採限制性招標。其他情形仍應以「公開取得報價單或企劃書」之方式辦理。

<sup>36</sup> 中央機關未達公告金額採購招標辦法第 5 條。

<sup>37</sup> 工程會民 92 年 2 月 12 日工程企字第 09200050570 號令發布「中央機關未達公告金額採購監辦辦法」第 2 條，承辦採購單位於議價時，應通知監辦單位派員監辦。



依據中央機關未達公告金額採購招標辦法第二條第一項第三款規定，未達 100 萬元的採購案，可將徵求廠商提供書面報價或企劃書的公告，公開於工程會的資訊網路，或刊登於政府採購公報，以取得三家以上廠商的書面報價或企劃書。在書面報價或企劃書中，擇符合需要者，辦理比價或議價。此種方式雖係公開辦理，但與公開招標仍有明顯區別。

工程會對於公開取得書面報價或企劃書的程序，認定為比價或議價前的詢價程序，不必然須於招標文件中訂明開標的時間與地點<sup>38</sup>。如果未訂明開標時間與地點者，自然不需要進行開標的程序。按工程會見解，該一程序尚非屬採購程序，僅係徵求廠商的程序，因此除了已經在招標文件中訂明開標時間地點者外，不適用採購法開標及監辦程序<sup>39</sup>。然而在確定符合需要的廠商以後，再進行比價或議價時，仍須通知監辦單位監辦<sup>40</sup>。

另在同辦法第二條第三項規定，上述情形，採購機關得於公告中訂明開標時間及地點，並於開標後，當場審查，逕行辦理決標。因此，公開取得報價單之採購案，如果已明訂開標時間與地點，則應進行開標程序。

#### 第四項 小額採購有無開標程序？

依據中央機關未達公告金額採購招標辦法第五條之規定，小額採購，可由採購機關不經公告程序，逕洽廠商採購，免提供報價或企劃書。因此採取此種程序辦理者，自無所謂開標程序。

惟小額採購，亦並未禁止採用公開取得書面報價，或公開招標的方式辦理。如果採用公開取得書面報價的方式辦理，且訂明開標時間及地點，自然有開標程序的適用。同理採取公開方式辦理者，也有開標程序的適用。

惟在採購實務上，甚為少見將小額採購以公開取得書面報價，或公開招標方式辦理者，蓋此種採購策略的選擇，殊欠採購人力經濟效

<sup>38</sup> 工程會民 88 年 10 月 26 日工程企字 8816185 號函答覆桃園縣立文化中心。

<sup>39</sup> 中央機關未達公告金額採購招標辦法第 4 條第 1 項。

<sup>40</sup> 同註 37。

益矣。

## 第五項 開標與決標之關係

綜上所論，開標係政府採購行為中的事實行為，為決標程序的開端。公開招標及選擇性招標之決標程序均起始於開標，開標之功能，即在於啟動審標及比減價格之程序，而其目的即在於決標，使契約成立。然而，並非所有決標程序均必須以開標行為起始，限制性招標及未達新台幣 100 萬元的採購案，並不以開標為必然之程序，決標之程序，係始於機關取得標單以後，進行比價或議價時才開始。

由民法層面探討，開標時機關已收受廠商投遞之標單，廠商之要約意思表示已然到達機關。開標，係機關開始審查各廠商意思表示是否有效。因此公開招標、選擇性招標及訂有開標程序其他採購方式，開標係機關作成決標承諾前的必要程序。

## 第三節 底價訂定與決標之關係

底價，係我國政府採購法所特有的規定<sup>41</sup>，在政府採購協定中並無類似的規定。我國政府採購，於實施政府採購法以前，適用法規為機關營繕工程及購置定製變賣財物稽察條例（以下稱稽察條例）<sup>42</sup>，該條例即已有訂定底價的措施<sup>43</sup>，而且在採購程序中，佔極重要地位，各機關的訂定底價程序，均極慎重，嚴加保密<sup>44</sup>。然而是否有訂定底價的必要，在實務上有甚為分歧的看法<sup>45</sup>。

### 第一項 底價的意義

底價之產生，係機關辦理特定採購案件時，自行或委託專業人士詢、訪價格並加以計算，預估該採購案件當時的合理金額，並依據該合理金額，在法定時機，透過一定程序所核定的金額。最低標決標程序中，廠商透過投標及減價程序，所報給採購機關的價格意思表示，

<sup>41</sup> 採購法第 46 條第 1 項前段：「機關辦理採購，除本法另有規定外，應訂定底價。」

<sup>42</sup> 機關營繕工程及購置定製變賣財物稽察條例(簡稱稽察條例)，民國 39 年 10 月 31 日公布。民國 88 年 6 月 2 日廢止。稽察條例的立法依據為審計法第 59 條。

<sup>43</sup> 稽察條例第 8 條及第 15 條第 3 項。

<sup>44</sup> 稽察條例第 17 條

<sup>45</sup> 同註 10，第 12 章，第一節，一、(一)訂定底價與否的問題，頁 259。

凡在底價以上者，原則上均視為不被接受的價格，因此，底價係決標時的價格準據及可決標之上限金額<sup>46</sup>。

理論上，底價為市價以上接近市價的合理金額，且不可高於機關預備在該採購案支用的預算金額。然而，底價究竟是否接近真正的競爭價格，必須透過招標程序產生競爭的過程，始能得到驗證。

## 第二項 底價訂定的程序

依據政府採購法第四十六條第一項，底價係依據圖說、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。因此，底價必須依據採購的內容，參考市場行情及以往歷史價格加以估計。歸納整理底價訂定的重要程序如下：

### 第一款 規劃、設計、需求或使用單位提出預估金額及其分析

機關訂定底價前，應由規劃、設計、需求或使用單位提出預估金額<sup>47</sup>，預估金額必須依據圖面及施工規範，查對預估金額表上的細項是否完整，以確定有無漏項<sup>48</sup>。實務上，係由規劃、設計、需求或使用單位，依據原先已經製作完成的採購明細表、工程明細表或單價分析表，在底價訂定及核定文件上，書面提供該單位的建議底價金額。探究詳細步驟如下：

#### 一、依據圖說、規範及採購內容，確定「細項」是否正確

依據採購法第四十六條的精神，採購案在訂定底價前，應先行檢核採購標的細項，以確定有無欠缺或錯誤。工程採購之招標文件應備有工程設計圖、施工說明書（簡稱為圖說）及材料設備規範。訂定底價時，應先由圖說及規範複清點採購有無漏項或錯誤<sup>49</sup>。財物或勞務

<sup>46</sup> 採購法第 52 條第 1 項第 1 款。

<sup>47</sup> 採購法施行細則第 53 條。

<sup>48</sup> 實務上，「預估金額」係規劃設計工作中頗為專業之部份，以工程估算為例，根據設計部門所繪製之細部設計圖編製其細項、數量及金額，係非常精細繁瑣之工作流程。因此大型之工程採購案件，機關訂定底價前，必須先有專業規劃設計者進行預估。如係規劃設計公司自行進行預估，則採購機關為求預估結果正確，甚而可能尋求其他專業估算公司檢核其細項、數量、單價及總價是否正確。因此實際上，訂定底價應該依據預估金額，而不可偏離過遠。

<sup>49</sup> 實務上，本項工作應與廠商投標前之估算程序相同，也應有相同精確度。惟價格之估算，非常專業，且需要龐大即時的資料庫始可較為準確，一般採購單位接辦採購標的種類複雜，少有

採購，則較少複雜之圖說，然仍須確定有無漏項或錯誤。

## 二、依據圖說、規範及採購內容，確定「數量」是否正確

採購標的細項確定後，應續檢核數量是否正確。工程估算實務上，工程圖及規範大致定稿後，工程細目數量係依據圖面及規範清算得出。大型工程案件之圖說數量龐大，有極多類別及層次，清點圖面以獲得正確的細目數量的工作，即非常繁複而易於有所疏漏。目前雖已有相關電腦程式，專門依據工程圖面估算工程細目的數量，但仍僅能估算主要的工程項目，例如：鋼筋、混凝土及模板的數量。至於財物或勞務採購雖較為單純，但附件數量仍須列為檢核清點的範圍。

因此訂定底價時，以規劃、設計、需求或使用單位之預估金額作為基礎較為適宜。如偏離專業人員所提供之預估金額過遠，決標時底價偏高或偏低之風險將相對增加<sup>50</sup>。

### 第二款 考量契約條款

不同的契約條款，將對於相同的標的價格會產生頗大影響。例如：履約期限長短、運送的方式，均會對類同的採購標的價格發生影響，產生不同的價格<sup>51</sup>。



### 第三款 考量市場行情及採購歷史價格

訂定底價時，必須考量當時的市場行情，並參考歷史價格，以作為確定合理底價的依據。市場行情因應供需狀況而有波動，因此採購案的估價資料，係當時較為準確的市場價格指標。歷史價格，可以提供以往已知的時空環境下同類型標的價格。兩者均可作為訂定底價的重要參考<sup>52</sup>。

### 第四款 承辦採購單位簽報機關首長或其授權人員核定

---

可能作精確而費時之估算。

<sup>50</sup> 開標後，發生此種情形，均以廠商標價偏高或偏低處理，然而實際上，亦有可能為底價偏低或偏高。本文實證調查結果，即有多家廠商提出不信任機關底價正確性之意見。

<sup>51</sup> 實務上，自外國採購之財物，選擇以空運或海運方式運送、保險條款、付款方式等。工程採購之環保風險、棄土成本、工作地點等，不僅為機關訂定底價時應考量，同時亦為投標廠商估算時之重要考量。

<sup>52</sup> 歷史價格可為參考因素之一，然而市場瞬息萬變，其他之因素必須綜合考量。



行政機關，按照該機關的組織以及採購案件數量的大小，在機關內均有設置兼職或專職的採購人員。採購案件經過規劃、設計、需求或使用單位提出預估金額及其分析以後，即交由承辦採購人員，進行簽報機關首長或其授權人員的作業。

部份政府機關，其重要職掌即為興辦工程，例如內政部營建署、交通部國道新建工程局、台北市政府工務局新建工程處等。有關工程採購，係由工程發包的單位辦理。此時採購法所稱的承辦採購單位，即為該專司工程採購的單位。

實務上，承辦採購人員簽報首長或授權人員核定时，亦提出建議之底價金額。採購人員提出建議意見時已甚為接近開標，因此需要靈活及多元考量，例如：領標廠商的多寡、採購標的性質複雜程度、是否屬於量產商品、近期內類似採購案的決標狀況等等。實務作業上，採購單位的建議之底價金額，與規劃、設計、需求或使用單位所提的預估金額，不必然相同，兩者均為首長或其授權人員核定底價的參考，核定者自有權自其中擇一，或另行核定底價金額。底價核定後，必須由採購單位保密至採購案決標為止<sup>53</sup>。

底價是否合理，必須透過招標過程廠商間之競爭，才能得到驗證。

### 第三項 訂定與不訂定底價的選擇

採購並非必須訂定底價，依據採購法並參酌實際狀況，亦可不訂定底價。茲分述如下：

#### 一、訂定底價

採購法第四十六條第一項前段規定，採購案以訂定底價為原則。凡採購案，如無特別規定，則均應先訂定底價，再進行開標決標程序。

#### 二、不訂定底價

不訂定底價，在採購法適用案件中，為例外情形。如有特別規定，始可不訂底價，但應於招標文件內敘明理由及決標條件與原則。不訂底價的情形規定於採購法第四十七條，有下列三種情形：

<sup>53</sup> 採購法第 34 條第 3 項。

### (一)訂定底價確有困難之特殊或複雜案件

本款訂底價除外條款，規定於採購法第四十七條第一項第一款。至於何種採購案件屬於「訂定底價確有困難之特殊或複雜案件」，採購法規或工程會的函釋中，均未有明確定義或例示。僅在工程會答覆其他機關，針對是否可以不訂底價的函詢中，認為應由該機關自行認定<sup>54</sup>。因此，認定訂底價有無特殊之困難或複雜，屬於採購機關的判斷餘地。實務上，甚少機關基於此款的原因，而認定採購案件不須訂定底價。

### (二)最有利標決標案件

最有利標決標案件得不訂定底價，係採購法第四十七條第一項第二款所明訂。最有利標決標的採購案件，並非以價格高低為唯一的決標考量。採購機關採取最有利標方式決標，絕大部分係考量履約品質、後續維修或投標廠商的履約能力等等因素，價格反非重點。廠商投標時提出之履約團隊組成、商品條件、施工方法、履約期限甚至保固維修期間均不同，因此有不同標價亦屬顯然。此時，招標文件並無精確之細項及數量，機關難以針對廠商所提不同履約條件訂定統一的底價。

因此，採購法雖規定最有利標決標之採購案，機關得選擇不訂底價。然實務上，最有利標決標案件皆不訂底價。工程會甚至正式函文各機關，表達其主張原則上最有利標不須訂底價的態度，使最有利標決標的採購案，不訂底價成為原則性的做法。<sup>55</sup>

### (三)小額採購案件

公告金額十分之一以下的小額採購<sup>56</sup>案件，其採購程序原則上係機關逕洽廠商採購，另為顧及採購效率，並無採購法比價或議價程序，故並不須訂定底價，以作為決標的依據。

<sup>54</sup> 工程會民 88 年 8 月 4 日(88)工程企字第 8811716 號函，答覆中國石油公司函詢金融商品採購。附件：「五問：…得否同意依本法第四十七條第一項第一款規定，不訂底價？答：是否屬訂定底價確有困難之特殊或複雜案件而免訂底價，應由採購機關自行認定。」

<sup>55</sup> 工程會最有利標作業手冊「肆、最有利標評選作業。三、底價與報價。(一) 採最有利標決標者，依採購法第四十七條第一項第二款規定不訂底價。」

<sup>56</sup> 工程會民 88 年 4 月 2 日工程企字第 8804490 號函。小額採購，為新台幣 10 萬元以下之採購。

#### 第四項 訂定的時機

底價訂定的時機，採購法第四十六條第二款訂有明文。公開招標案件，應於開標前定之。選擇性招標，應於資格審查後之下一階段開標前定之。限制性招標則應於議價或比價前定之。

至於未達公告金額的採購案件，採購法第四十六條第一項雖規定應訂定底價，但並未明定其訂定時機。實務作業上，如係公開取得書面報價或企劃書方式辦理，且有指定開標時間地點者，均準用公開招標之底價訂定時機，於開標前定之。

採購機關為顧及保密因素，常於開標前數小時，彙集規劃、設計、需求或使用單位的預估金額及分析資料，及採購單位的建議金額簽報簽報核定。其用意在於降低底價洩漏，而且底價接近開標時間訂定，則各種可變因素的掌握較準確，底價較為貼近開標決標時的市場狀況。

#### 第五項 底價與決標之關係

我國現行採購制度，並不以訂定底價為決標之必須程序，例如：最有利標案件，即不需訂定底價，而小額採購案件更少有訂定底價者。但實務上，絕大部份採購案件仍然訂定底價，以作為減價及決標的參考依據，而採購法也規定以訂定底價為原則<sup>57</sup>，特定之情形始可不訂底價<sup>58</sup>。最低標決標之案件，如有訂定底價時，決標的兩個條件即係「低於底價」及「所有合於規定之廠商中之最低價者」，廠商須低於底價，其中之較低者始可得標。

因此，底價在決標程序上，係極為重要的參據數值。公開招標案件，廠商除需與其他廠商進行價格競爭外，競標程序中，也須設法測試機關底價。機關的底價隱然係廠商的靜態對手，與可否順利決標及決標價格有相當密切關係。

#### 第四節 決標的原則

<sup>57</sup> 採購法第 46 條第 1 項。

<sup>58</sup> 採購法第 47 條第 1 項。

採購法規定之決標原則，分為最低標決標、最有利標決標及複數決標等三種<sup>59</sup>。

複數決標，實係機關決標予複數個廠商，並與複數廠商簽約的決標「類型」，以與大多數採購案係決標予一家廠商，並與該廠商簽約有所區別。本質上，仍須按照最低標或最有利標的「原則」決標。

### 第一項 最低標決標

最低標決標，係傳統決標方式，也係交易習慣上，最常用的決標方式。不論採購法、WTO政府採購協定、美國聯邦採購規則、中華人民共和國政府採購法，或歐盟有關「公共工程契約、公共供應契約及公共勞務契約的決標程序」指令，均將最低標決標作為基本決標原則。職是，「在一定的規格及商業條件之下，以當時最便宜價格採購符合品質的標的」，一直是採購人努力追求的最簡單明確目標，亦即在於顧及採購品質之下如何獲得最大的「金錢效率」<sup>60</sup>。

採購法第五十二條對於最低標決標，除須在開標以前，有足夠的合格廠商參加投標，審標後仍有至少一家合格廠商外，另尚需有下列條件，始能決標：

#### 第一款 訂有底價之採購，須低於底價

最低標決標原則案件，並非謂投標廠商的投標價格，或比減後的價格，已屬於最低價格時，採購機關即可宣佈決標。廠商即便係最低標，仍須將最低價格與底價相比，如低於底價或與底價相同，開標主持人才會宣佈決標。如並未在底價以內，則仍需減價至底價以內為止，始宣佈決標。至無法減至底價以內時，則需廢標。

另採購法第五十三條限制比減價之次數最多不得逾三次。工程會曾解釋於「比減價格」時，始有該次數限制，如係議價或僅有一家合格廠商投標之案件，則並無三次之限制<sup>61</sup>。

<sup>59</sup> 採購法第 52 條第 1 項。

<sup>60</sup> 黃榆楹，〈競爭法與政府採購法對於圍標、綁標行為規範之比較研究〉，國立臺北大學法學系碩士班碩士論文，(2004 年 7 月)。

<sup>61</sup> 工程會民 88 年 9 月 23 日工程企字第 8813035 號函答覆勞工委員會中部辦公室。採購法施行



## 第二款 未訂有底價之採購，須標價合理且低於預算

不訂定底價之採購案，經過開標審標以後，如廠商價格為合格投標廠商中的最低價格，則應視該價格是否低於採購預算金額。採購預算金額，係指採購機關準備在該採購案上所需花費的金額<sup>62</sup>。機關辦理採購，必須控制支用金額在預算額度之內，故進行減價程序時，首應檢核者，即為是否高於預算<sup>63</sup>。如超過預算，則須進行減價程序。

其次應檢核者，為最低標價格之價格是否合理。機關辦理未訂底價之採購案，係依據採購法施行細則第七十四條規定組成評審委員會，由該委員會審查最低標價是否合理，如不合理則提出建議金額<sup>64</sup>，並進行後續的比減價程序。如果認為合理，則不須提出建議金額，直接由開標主持人宣佈決標。

在實務程序上，最低價「是否超過預算」與該報價「是否合理」，經常綜合評斷。超過採購預算的報價，殊無機會被認定為合理。而評審委員建議之金額，衡低於預算金額。

## 第二項 最有利標決標



### 第一款 採取最有利標決標原則的前提

依據採購法第五十二條第二項規定，採購機關並非可任意選擇採取最有利標原則決標，而須先確認滿足下列條件：

#### 一、屬於異質之工程、財物或勞務採購

所謂異質的工程、財物或勞務採購，依據採購法施行細則第六十六條，及最有利標評選辦法第二條第二項，乃係指：「由不同廠商履約結果，於技術、品質、功能、效益或商業條款之履行等有差異者。」。

---

細則第 73 條第 1 項亦作此規定。

<sup>62</sup> 採購法施行細則第 26 條第 1 項，預算金額為該採購得用以支付得標廠商契約價金之金額。

<sup>63</sup> 採購法第 54 條，最低標價逾評審委員建議之金額或預算數額，應進行減價程序，如經比減價格仍超過上述金額時，則應予廢標。

<sup>64</sup> 採購法施行細則第 75 條第 1 項。

按上述定義，機關辦理採購，如由不同廠商履約，不論在技術、品質、功能、效益或商業條款上，其履行結果不可能完全無差異，既有差異，則似均得認定符合所謂「異質之工程、財物或勞務採購」<sup>65</sup>。

## 二、不宜以最低標決標方式辦理者

以最有利標原則決標的另一前提條件，即為該採購案不宜以最低標原則決標。至於如何確定採購案件不宜以最低標原則決標，在採購法中及相關的法規中，並無定義也無認定的方式，因此在採購實務上，一般均認為採購機關有裁量及判斷之權利。採購機關通常均自行依據個案的特性，來判斷是否適合以最低標原則來決標。

## 三、採購機關應報經上級機關核准

依據採購法第五十六條第三項，採購機關針對採購案，選擇最有利標決標原則後，仍須報經上級機關核准，始能採行最有利標決標原則。此項規定其用意，在於「最有利標制度惟一項新措施，作業較為複雜，故於第三項規定須先報上級機關核准」<sup>66</sup>。上級機關者，即為採購法第九條第二項定義的機關<sup>67</sup>。

惟，現代政府機關之經營，強調效率與對法定職掌負責，探究採購作業本質以及上級機關的職掌，有無報經上級機關核准的必要性，似有待商榷。

### 第二款 最有利標評選的程序

政府採購法實施前，對於如何評定最有利標，未有實務運作經驗。工程會依據採購法第五十六條第四項之授權，訂定「最有利標評選辦法」，以供各機關作為評定最有利標的作業準據。

評定最有利標作業程序，較最低標決標作業程序複雜甚多。而且

<sup>65</sup> 羅昌發，同註 10，頁 274，第三節、一。

<sup>66</sup> 公共工程委員會，採購法條文說明

[http://www.pcc.gov.tw/~jsp/depinfo/A002/c2/c2b/c2b\\_3/gplnew920828new.pdf](http://www.pcc.gov.tw/~jsp/depinfo/A002/c2/c2b/c2b_3/gplnew920828new.pdf)，(2005 年 4 月 23 日)

<sup>67</sup> 採購法第 9 條第 2 項：「本法所稱上級機關，指辦理採購機關直屬上一即機關。其無上級機關者，由該機關執行本法所規定上級機關之職權。」。另，採購法施行細則第五條對於公營事業或公立學校的上級機關，以及「無上級機關」之機關，也有明確定義。

在整個作業中，須注意的細節非常多，屬於政府採購行為中頗為精細的運作程序。本文討論重點在於有關決標的爭議問題，故對於最有利標決標的技術細節不擬深論，以下僅就其概略的評選程序加以敘述，以作為後續問題探討的基礎：

## 第一目 擬定評選項目、子項及評審標準

依據採購法第五十六條第一項之規定，最有利標，係以廠商投標標的之「技術、品質、功能、商業條款或價格等項目，作序位或計數之綜合評選，評定最有利標。」換言之，在評選最有利標之前，先要確定該採購案的評選項目或包括子項，以及評審標準，作為廠商投標以後，進行評定最有利標的依據。

機關擬定評選項目、子項及評審標準的原則，於最有利標評選辦法中有較為詳盡之規定。例如該辦法第五條，針對評選項目及子項的內容，有例示性規範。第六條則提示如何在第五條的例示中，選擇合於該採購的評選項目及子項。第七條則指出，配分或權重，應能反應該項目或子項之重要性。第八條則規定計分的原則。

實務上，絕大多數機關，係將評選項目及子項以及其配分或權重，以評選表之方式顯現<sup>68</sup>，評選表在最有利標評選過程中，居於導則之地位，開標後，屬於該表範圍者即應予以評選，非屬該表範圍者，則不得突襲性增加評審<sup>69</sup>。綜合研析，訂定評選項目似宜由下列各點為其經緯：

### 一、由機關擬定評選項目為原則

評選項目及子項，及配分或權重，即代表採購案之要求重點。最有利標評選辦法第六條規定，機關「擇定」最有利標之評選項目及子項、評審標準。第七條規定，機關「訂定」評選項目及子項之配分或權重，似由機關來訂定整個評選表的內容。惟，採購評選委員會組織準則第三條規定，「訂定或審定招標文件之評選項目、評審標準及評

<sup>68</sup> 參見工程會，《最有利標作業手冊》，網址：

[http://www.pcc.gov.tw/~jsp/web/userweb/pccwbspgadsmu\\_web\\_show\\_frame.jsp?node\\_id=269](http://www.pcc.gov.tw/~jsp/web/userweb/pccwbspgadsmu_web_show_frame.jsp?node_id=269)，(2005年2月)。

<sup>69</sup> 採購法第56條第1項，「...未列入之項目不得做為評選之參考。...」。

定方式」為採購評選委員會的任務。因此，評選表等相關文件應由評選委員會「訂定或審定」，並非由機關訂定。

惟實務上，因機關之需求或使用單位，係日後使用購得之標的完成施政計畫者，評選項目及配分權重，恰能顯現其所注重之品質項目。且評選委員擔任評選委員均屬兼職性質<sup>70</sup>，尤以機關外專家學者擔任機關評選委員者，更無足夠的時間，進行實質的評選項目及子項的訂定。因此，包含採購評選項目及子項、評審標準以及配分或權重的評選表等資料，係由機關之工作人員草擬，較大型之重要案件則成立工作小組<sup>71</sup>研擬，再送交採購評選委員會修改及審定。

## 二、評選項目應具備合理性及合法性

評選項目及配分、權重等文件，難免遭致投標廠商或第三者質疑，對於某特定商品或特定廠商較為有利，甚而以「綁標」或「圖利特定對象」攻擊<sup>72</sup>。本文認為，訂定評選項目及配分或權重，應以採購標的「應具備之功能」及機關之「需求」為考慮基準，而非以特定產品為參考基準。如有合理之考量理由，並未逾越其需求之範圍，則評選項目或評選表自有其正當性，似不能因其較有利於某項特定產品，而指責其有違反採購法第六條或第二十六條之情事。

舉例而言，機關為執行都市內之違規營業巡查，而購買公務用車，此外並無其他特殊的功能需求，則其評選項目應設定為都市內進行一般交通功能、環保性能或維護保養之便利性。如果評選項目內，反將「四輪傳動越野功能」或「車箱內視聽娛樂設施」給予大比重的配分或權重設計，則明顯在功能需求上缺乏正當性。

## 三、採購評選委員會對於評選項目之審定

評選委員接受機關委託，在審定評選項目時，必須瞭解採購目的、採購標的欲達到之功能，及需求之合理性及正當性。評選委員審查機關所擬定的評選項目及子項以及配分、權重之後，機關依據評選

<sup>70</sup> 採購評選委員會組織準則第4條第1項。

<sup>71</sup> 同前註，第8條。

<sup>72</sup> 理律法律事務所，《政府採購爭議處理事件案源及問題類型分析》，工程會委託研究計劃成果報告，頁37，(2003年12月)。



委員的意見加以修正。該修正後的評選項目文件，即為開標以後，評選委員會評選廠商的依據。

#### 四、評選委員會審定評選項目之確定力

因評選委員會係負責訂定或審定評選項目，故委員會對於評選項目或配分如有修正意見，機關似必須接受。評選委員會修正之意見與機關需求或使用單位的意見不一致時，「最有利標評選辦法」及「採購評選委員會審議規則」中，並未規範應如何解決。惟由於評選委員會的組織屬性公正獨立<sup>73</sup>，機關需求單位人員，於評選委員會開會時，可列席說明機關功能需求，並可對於評選委員會之意見，提出不同見解。如在意見充分溝通後，仍無法獲得評選委員會之同意，則評選委員必有其專業上之考量，認為機關工作人員擬定之評選項目，不能獲得該採購案之最有利標的。因此本文認為，機關似無權變更或否定評選委員會之決議。

#### 五、評選項目應具備明確性及可執行性，開標後即不得變更

依據最有利標評選辦法第十九條，評選委員會在採購案已經開標以後，即應依招標文件載明之評選項目、子項及配分或權重辦理，不得再行變更。蓋該評選項目已經由評選委員會審定或訂定，且已在招標文件中向不特定廠商公開，自不宜再行變更，以免廠商誤認為有對特定投標對象差別待遇之隱情。

部份爭議案例<sup>74</sup>顯現，評選委員會在開標之後，始發現評選表中之評選子項難以執行或與實際需求不符，因而加以變更，成為廠商異議或申訴爭點。因此為避免此種情形發生，評選委員會審定評選項目及其配分或權重時，即應考量周延，而機關工作小組擬定評選項目草案時，更應使其具備明確性及可執行性。

### 第二目 評定的方式

<sup>73</sup> 採購評選委員會審議規則第 6 條第 1 項。

<sup>74</sup> 中華電信股份有限公司委託中央信託局以最有利標決標採購第三代行動通信(3G)設備，未得標廠商北電網絡公司、台灣易利信公司及台灣吉梯電信公司，以本案評選委員會於第二階段規格標開標後，仍變更評比方式為爭點之一，向工程會提起申訴。

最有利標評定的方式，計有四種。前三種為「總評分法」、「評分單價法」及「序位評分法」，第四種為授權工程會認定的方式<sup>75</sup>。由於前三種方式，較多機關採行，因此針對前三種評定方式，探討如下：

## 一、總評分法

總評分法評定最有利標，須同時滿足以下兩個條件<sup>76</sup>：

- (一)招標文件規定「價格納入評分」者，或「依招標文件載明之固定價格給付」者，廠商經所有評選委員的評分總和最高者。「價格不納入評分」者，綜合考量廠商之總評分及價格。
- (二)經過機關首長，或評選委員會過半數之決定者<sup>77</sup>。

為何總評分最高者，尚需要評選委員會過半數決定？其原因在於評選委員對於投標廠商的評分，很可能由於專業判斷的主觀心證，而有不同的標準。由於個別評選委員的偏好及評分的明顯差距，可能使得總評分產生排名上的變化。即造成該委員評分的實質權重變大的情形。基於此種顧慮，故決定最有利標時，仍然須由機關首長或過半數的評選委員認定該廠商為最有利標。

例如：評選委員甲在專業判斷上，較為偏好某種規劃設計之工法，其他的評選委員則並無該種偏好。而投標廠商中，恰有某家廠商A，提出該種工法的規劃設計建議，因此甲委員在評分上，給予A廠商明顯高於第二名廠商甚多的分數。其他的評選委員，則並不認為該種規劃設計工法有特別的優點，因此並未將A廠商列為最高評分，大部份委員將A僅列為第二序位或第三序位，但可能認為A廠商也不差，故其評分與最高者差異並不大。此時，將各委員的分數加總之後，A廠商的總評分可能反而成為最高者。則明顯與多數的評選委員，認為A僅為次優或第三名的情形相左。因此仍須經過首長或逾半數的評選委員認定。

<sup>75</sup> 最有利標評選辦法第 11 條第 1 項。

<sup>76</sup> 同前註，第 12 條。

<sup>77</sup> 採購法第 56 條第 1 項，「...評選結果無法依機關首長或評選委員會過半數之決定，評定最有利標時，得採協商措施，...」，可得知評選結果，應依機關首長或評選委員會過半數之決定，始可確定為最有利標。最有利標評選辦法第 12 條及第 15 條，有更明確之規定。

## 二、序位法

序位法與總評分法的評定方式，最大差異在於，序位法係以「序位」為計算基準，並非以評分為計算基準。序位的計算方式有兩種<sup>78</sup>，採用何種計算方式，必須載明在招標文件中<sup>79</sup>，茲說明如下：

### (一)第一種方式<sup>80</sup>：

- 甲、評選委員對於各廠商分別評分完畢以後，對於廠商各受評的項目加以排序，並將各項目的序位加總，成為該評選委員對於該廠商評定之序位值。
- 乙、將每位評選委員對該廠商的序位值加總以後，得到該廠商的總序位值。
- 丙、總序位值最少者，為序位第一。依此類推。

### (二)第二種方式<sup>81</sup>：

- 甲、評選委員對於各廠商之各評選項目分別評定序位。
- 乙、各廠商的各項目的序位值，乘以該項目的權重，得到該項目校正後的序位值。
- 丙、加總序位值之後，得到該廠商的總序位值。
- 丁、總序位值最少者，為序位第一。餘類推。

採用上述兩種方式之一，計算出序位之後，序位第一者，並非即為最有利標，尚須滿足下列兩個條件，始能確定為最有利標<sup>82</sup>：

### (一) 分為下列三種方式之一

- 甲、「價格納入評比」者，其序位第一。
- 乙、「價格不納入評比」者，綜合考量評比及價格之整體表現，

<sup>78</sup> 同註 75，第 15 條第 2 項第 1 款及第 2 款。

<sup>79</sup> 同前註，第 15 條第 2 項前段。

<sup>80</sup> 同前註，第 15 條第 2 項第 1 款。

<sup>81</sup> 同前註，第 15 條第 2 項第 2 款。

<sup>82</sup> 同前註，第 15 條第 1 項。

決定序位為第一者。

丙、「固定價格給付」者，其序位第一。

換言之，除了固定價格給付者以外，均需要綜合考量評比及價格。廠商之投標價格，仍為最有利標之綜合考量因素之一<sup>83</sup>。

(二)機關首長或評選委員會過半數決定者。

由以上程序可以看出，不論採用何種方式計算，得到序位之後，仍然與總評分法相同，必須由機關首長或評選委員會過半數決定其為最有利標者，始為最有利標。

### 三、評分單價法

依據最有利標評選辦法第十三條，對於評分單價法的計算方式，有簡單的規定。採用評分單價法時，廠商投標價格不納入評分。經過評分之後，將各委員對各廠商的評分加總，然後，計算各廠商所投的價格與該廠商總評分的商數(即標價除以總評分)，何者為最低者，何者即為最有利標。

此種決定最有利標的方式，可以明顯看出與前兩種方式的差異：第一、廠商所得到的總評分，即係各評選委員對於該廠商的評分總和，並未考慮各委員評分習慣性上的差異，或偏好某種類型標的，所造成的權重差異。第二、此種方式以單純的數學計算方式來確定最有利標，並未考量藉由評選委員會合議或機關首長裁量的修正機制，來導正可能發生的異常結果。且其本質上，仍係以價格為主要之競爭因素，價格較低者，其得標之可能性相對較高。

目前各機關採用最多的最有利標評定方式，為總評分法或序位法。較少見採用評分單價法，工程會對於評分單價法，亦持比較保留的態度<sup>84</sup>。

### 第三目 最有利標決標價格的決定

<sup>83</sup> 如有廠商雖然綜合評比甚優，但如其價格超過機關預算價格時，評選委員會對價格之綜合考量，即為降低廠商序位之機制。正因如此，更顯現機關應在招標文件中公告採購預算。

<sup>84</sup> 工程會，同註 68，頁 8，(2005 年 2 月)。



依據最有利標評選辦法第二十二條，採取最有利標方式決標者，以不訂底價為原則，如果訂底價時，係於機關與廠商之間採取協商程序時，始發揮底價門檻的功能。

換言之，採用最有利標決標的採購案，凡經過評選之後，確定為最有利標之廠商，即以該廠商所投遞的文件內容，以及該廠商所投遞的價格，為決標的價格<sup>85</sup>。

#### 第四目 最有利標決標方式在民法上的探討

招標文件為機關對於投標廠商要約之引誘，因此，由契約法來分析最有利標決標各階段行為所具備的法律意義，必須先由招標文件為探討出發點。

一、機關採購以最有利標方式辦理時，機關的招標文件，可以概略分為以下幾部分：

##### (一)對於採購案件的「功能需求」描述

最低標決標之採購案件，需在招標文件中明確訂定採購標的之規格，用意在於使投標廠商清楚了解機關所需要的財物規格及數量。開始履約時，該規格數量即成為明確之契約內容。

最有利標決標案件，在招標文件中，並不須先訂定詳細規格。過於詳盡的規格與規範，有時反而侷限廠商所能提出之最佳投標條件。換言之，最有利標需要將採購案需求的「功能」作出精確的描述。但卻並不需詳盡規定「規格」與「數量」。投標廠商必須在該功能需求的範圍內，提出對於機關的需求最有利的投標條件。

##### (二)評選文件規範評選之重點及評定最有利標的方式

評選文件包括評選項目、子項、配分（或權重）及評審標準。其用意，在於明確告知投標廠商該採購案所著重的項目，俾便廠商擬定

<sup>85</sup> 最有利標決標之採購，經常以「公告採購預算」作為其配套措施，蓋機關預算有限，廠商必須考量在該預算以內，提出對機關最有利，亦即最有競爭性之投標條件。如超過預算，該廠商之投標文件，即可在「價格納入評比」或「綜合考量」時，不予決定為最有利標。此點在招標文件可明確載明。

對機關最有利標的參加競爭。

選擇評定最有利標的方式<sup>86</sup>，則係讓評選委員及廠商均有清楚明確的計分或排序方式，以便於評選時作為確定最有利標的方法。

### (三)機關應提供履行契約的既有資料及基礎條件

採最有利標決標之採購案，機關應提供契約成立後，廠商履行契約的既有資料及基礎條件。例如：建築或土木工程採購以最有利標決標之統包案件，機關必須在招標文件中提供施工地點基本資料，及該地點的水、電、下水道、聯外道路及電信基本設施等公共設施之責任分界點。以便廠商在投標前，作出最有利於機關的建議企劃案。

## 二、契約法上的分析

以上三種最主要的招標文件，以民法角度探討，均為機關之要約引誘。最有利標招標文件所形成的要約引誘，對於廠商所提出的投標內容及規劃方式，給予相當大的自主空間，與傳統式的最低價決標有很大的區別<sup>87</sup>。廠商針對上述功能需求，所提出的計劃書，及價格資料等最有利標文件，則為全部的要約文件<sup>88</sup>。且每一個投標廠商之要約內容，除了價格以外，其他的部分也不相同<sup>89</sup>。

至最低標決標，則僅有價格高低不同，而其他條件均係固定。廠商投標時，更改機關招標條件，另立條件向機關投標之行為，機關將認定為不合格標而不接受<sup>90</sup>。

最有利標決標後與廠商簽約時，廠商的投標文件成為契約的主要內容。經過評選委員會評定最有利標者，係以該最有利標廠商所提出的企劃書，及應允於締約後履約完成之規格及功能，作為要約意思表示的完整內容。機關評定該廠商為最有利標並宣佈決標，即為對最有

<sup>86</sup> 最有利標評選辦法，指總評分法、評分單價法或序位法。

<sup>87</sup> 最低標決標，係以相當完整的圖說、規格、數量等文件，非常明確規定廠商履約時應完成的項目。廠商自行規劃，提出新工法或替代方案的可能性均頗低。

<sup>88</sup> 廠商所提出之資料為要約，廠商得標後即成為應履行的契約內容。

<sup>89</sup> 最有利標決標之採購案，廠商投標，係以機關之需求及評選項目為備標重點，所能提出的投標內容有無競爭力，係由廠商自行努力準備。

<sup>90</sup> 以契約法上的結構分析檢討，此時廠商係「逸出」機關要約引誘的範圍以外，提出非關本採購案的新的要約，機關對於該要約本有拒絕的權利。

利標廠商承諾的意思表示。此時所成立的契約，係以最有利標廠商所提出的企劃書等投標文件，為其最重要的內容。

因此，最有利標決標的採購案件，訂約時應以最有利標廠商投標文件例如計劃書，為契約主要內容，而且廠商履行契約時，投標文件中應允提供的功能、規格或數量成為其履約之給付義務。

廠商如以「極具競爭性之標的內容」，先行獲選為最有利標後，再以不同於投標提出之內容做為履約內容時，即可能發生不完全給付之情事，甚或機關認為所給付的內容不符合債之本旨，不接受取代的內容，而產生可歸責於廠商的情形。

### 三、小結

廠商參加最有利標採購案，針對機關招標文件中的功能需求及評選文件，自行擬定建議書或計劃書等投標文件，在契約法上即構成完整的要約，對於廠商產生拘束力。至評選委員會評選出最有利標，並經機關宣佈為最有利標者，即為對該廠商之要約，作出承諾的意思表示，此時要約與承諾意思表示合致，契約成立。廠商所承擔的履約義務，即為其在投標文件中所提出的完整內容。

因此，廠商之投標內容，非僅為參加評選獲得最有利標而已。其全部建議書、圖說、型錄，及在評選會中同意提昇品質或增加數量之承諾<sup>91</sup>，皆成為其要約的內容，在獲選為最有利標之後，皆成為契約之一部份。

### 第三項 複數決標

複數決標方式係採購法施行後，新創制的決標方式。採購法實施後，複數決標方式在特定類型的採購案中，發揮開創性的功能。以複數決標方式可在同一採購案中，購買極多種類標的採購案，大幅降低了流標或廢標的機率<sup>92</sup>。以下就複數決標的意義、程序上的差異及採

<sup>91</sup> 依據最有利標評選辦法第 10 條第 3 項，廠商簡報或詢答時，不得更改投標文件內容，另外補充資料者，該資料不納入評選。惟實際進行評選委員會時，委員可能詢問廠商有無增加之內容，或對於品質之更佳方案，廠商臨場之補充，在得標後，也應發生拘束廠商之效果。此種補充似不符合上述規定，然實務上委員基於為機關爭取最大之利益，常有此種情形發生。

<sup>92</sup> 例如：實驗研發機構購買不同廠商生產的化學實驗藥品，其中某些藥品由特定製造商生產，

購實務上的應用，分別論述：

### **第一款 複數決標的意義**

「複數決標」的名稱，係出現於採購法第五十二條第一項第四款，該款定義複數決標的方式為：機關於招標文件中，公告保留採購「項目」或「數量」選擇的組合權利，但應合於最低價格或最有利標之競標精神<sup>93</sup>。由此款之規定，可以得知以下幾個複數決標的重要規範內涵：

#### **第一目 同一採購案，機關可保留項目或數量組合的選擇權**

傳統之最低標採購案，係將一整套財物、工程或勞務採購標的，一次決標予一個廠商，或於共同投標的情形，決標予一組共同投標廠商。該廠商則應負擔履行全部採購標的之契約債務。然而複數決標，可在招標文件中訂明各種組合之方式，廠商須視招標文件決定如何投標。機關得規定每一項目決標予一個廠商，或每一項目決標予複數個廠商，而每一廠商也可有不同的決標數量。

換言之，機關決定採用複數決標時，決標項目及數量成為兩個變項，在此種排列組合後，複數決標產生非常多的型式。

#### **第二目 同一採購案，複數廠商與機關簽訂採購契約**

複數決標案件決標時，既可「分項目決標」、「分數量決標」或將「項目與數量組合，分組決標」。故其決標對象，自不限於單一廠商。各得標廠商於決標後，分別與機關簽訂契約。每一廠商所簽訂之契約標的與數量，均可能不相同。廠商亦僅就契約上的項目與數量，負擔其履約義務。

#### **第三目 同一採購案，可部分決標、部分廢標**

由於複數決標係在同一採購案中，以項目、數量或組別分別決

---

其他廠商無法取得。此時如採非複數決標，則不但易遭到質疑「以小綁大」，而且如果特定廠商不參加投標，則有可能產生流標之情事。

<sup>93</sup> 採購法第 52 條第 1 項第 4 款。



標，因此在指定的開標時間及地點開標以後，該案不同的項目，數量或組別中，係分組或分數量進行比價決標之程序，而且以最低標決標時，通常作業方式為每一項目皆訂有分項底價，各廠商之報價低於底價，且無不合理之偏低情形時，該單項或該特定之數量即決標，反之，如果無廠商投標，或經過比減價以後無法決標，則該單項或該特定之數量即廢標。因此在同一採購案中，自可能有部分決標以及部分廢標之情形發生<sup>94</sup>。

#### 第四目 決標的原則

雖然在採購法第五十二條規定，「複數決標」為決標原則之一，但本文認為複數決標事實上僅為採購決標的類型之一，並非決標的原則。亦即，複數決標本質上仍須依據「最低標」或「最有利標」的原則，來確定何者為得標的廠商。機關採行複數決標時，仍然需要先行在公告中說明，其決標原則究係以最低標或最有利標方式辦理。

#### 第五目 契約法上的檢討

單一決標對象的採購案，訂約當事人除了機關以外，僅有一個廠商或一組共同投標廠商。由契約法層面分析，單一得標廠商與一組共同供應得標廠商，均係對一個採購案的全部標的承擔履約債務，契約的內容為採購的全部內容，成立的契約也僅有一個契約。履約標的一部不履行，其債務不履行責任由該廠商承擔。即便係以共同投標方式得標的廠商，在簽約後，也互負連帶責任<sup>95</sup>。任一廠商發生債務不履行情形時，機關得對於「該廠商」或「數特定廠商」或「全體廠商」，請求為全部或一部之給付<sup>96</sup>。

然複數決標之採購案，一採購案決標後成立了複數個契約，每一個契約的訂約當事人廠商不同，所承擔的履約債務也不同，各得標廠

<sup>94</sup> 例如：中央信託局股份有限公司共同供應契約編號LP5-930026 租賃數位式影印機之複數決標採購案，其中一年期每分鐘 20 張及 30 張不含附件之影印機為廢標，而其他者皆決標。參見：[http://www.ctoc.com.tw/internetdata/procure/cmsup\\_xerLse94\\_010.htm](http://www.ctoc.com.tw/internetdata/procure/cmsup_xerLse94_010.htm)，(2005 年 4 月 27 日)。

<sup>95</sup> 採購法第 25 條第 2 項，共同投標之廠商得標後「共同具名簽約，連帶負履行採購契約之責」。民法第 272 條，數人負同一債務，依明示之意思或法律之規定，對於債權人各負「全部給付」之責任者，為連帶債務。另參見李家慶、蕭偉松，〈法律人看營造業法（上）〉，營建資訊，245 期，頁 47，(2003 年 6 月)。

<sup>96</sup> 民法第 273 條。

商僅依據契約條款，對其得標之項目與數量，擔負履約責任。各得標廠商間並無任何權義上之關連。另有一種複數決標作業，係以共同供應契約型式辦理，同一採購案中，各項目決標予複數廠商，決標價格單一，且無固定數量。得標廠商簽約後，適用機關一旦訂購，廠商即負有給付商品之義務。若無機關訂購，則廠商並無任何交易機會。換言之，該契約在型態上，類似按實際交貨數量計價之單價契約<sup>97</sup>。

## 第二款 複數決標與非複數決標程序的差異

複數決標的程序與非複數決標案件的決標程序，其主要差異點如下：

### 第一目 複數決標公告載明保留「項目」或「數量」組合之權利

以複數決標原則辦理的案件，在公告中必須說明係以複數決標原則辦理<sup>98</sup>，並需在公告中載明，該採購案係以最低標或最有利標原則決標。在投標須知中，並應清楚說明投標廠商可以選擇的項目及數量的上、下限，以及有無其他的規定<sup>99</sup>。

### 第二目 訂定底價型態的不同

以最低標方式辦理的複數決標案件，其訂定底價的時機，係依據採購法第四十六條第二項於開標前訂之。以最有利標方式辦理的複數決標案件，原則上不訂定底價。

惟，以最低標辦理的複數決標案件，於各項目或組別進行洽減價及比減價時，則各項目或組別皆須訂底價，以作為是否決標的準據。換言之，在一個複數決標的採購案內，會有多個分項或分組的底價。此與非複數決標的底價，原則上僅有單一價格，明顯不同。

### 第三目 投標、開標程序不同

<sup>97</sup> 實務上，此類契約或稱之為開口契約，契約上均為單價，並無確定之數量。

<sup>98</sup> 採購法第 52 條第 1 項。

<sup>99</sup> 例如：廠商是否可以同時投遞全部項目及數量？是否可以僅參加單一項目之投標？其押標金及履約保證金有無差異。

複數決標案之開標程序，機關應在招標文件規定，投標廠商除將整份投標文件密封以外，是否尚需在標封內，針對不同的項目或分組分別密封。如果並未規定，則視為分項或分組不需要分別密封。

機關規定分項或分組不須分別密封投標的情形，只要有三家廠商參加投標，工程會曾認定為即已有採購法規定的足夠家數。即使第一次開標以後，其中各分項或分組的投標廠商不足三家，仍然可以進行比減價及決標的程序<sup>100</sup>。

機關規定分項或分組須要分別密封的情形，工程會認為第一次招標，必須在每一分項或分組要有三家以上的廠商，始達到法定家數<sup>101</sup>。因此，許多機關為避免投標廠商家數不足流標，大多數複數決標案件均以分項或分組不須密封為原則，以避免影響採購效率<sup>102</sup>。

#### 第四目 容許廠商投遞不同數量時，洽減及比減價的程序不同<sup>103</sup>

最低標精神決標的複數決標案件，對於分項容許廠商選擇投遞不同數量時，其比減價的程序，必須考慮決標的數量，是否已經達到採購機關所需要的數量。分析其可能發生的狀況有下列幾種：

##### 一、最低價廠商報價低於底價，且數量已達採購分項所需

如果最低價格的廠商，其投標文件所報價格低於底價，且其所應允給付的數量，已經提供了機關在該採購分項所需的全部數量，此時按照最低標決標的原則，機關應以該廠商所報的價格決標予該廠商，並宣佈該分項的底價。

##### 二、最低價廠商報價低於底價，但數量尚不足採購分項所需

<sup>100</sup> 工程會 88 年 9 月 18 日工程企字第 8813452 號函答覆中國石油公司，說明二、(一)。

<sup>101</sup> 同前註，說明二、(二)。

<sup>102</sup> 兩者在開標程序上有頗大差異，例如有一採購案計有五項，分A、B、C、D、E五項決標，計有甲、乙、丙、丁四家廠商投標，甲廠商投全部五項，乙廠商投A、B項，丙廠商投C、D項，丁廠商投C、E項。在不需分項或分組密封之情形，因投標時即有四家廠商投標，已符合採購法第 48 條第 1 項之規定，因此得繼續進行。但在需要分項或分組密封之情形，因有下一階段之「開標」，故其中僅有C項有三家廠商投標，得以開標。其他四項均不足三家，即應流標。

<sup>103</sup> 實務上，此種決標方式，係應用於機關已有確定的需求標的及數量，並非如共同供應契約，於採購時，尚無確定的需求標的及數量。

同前點情形，如果最低價廠商的數量尚不足採購分項所需，則在最低標決標原則之下，先將該廠商所應允給付的數量，以該廠商所報價格決標與該廠商。另，因為尚有不足的數量須待決標，且已有最低標之標價成為決標價格，工程會的見解認為，應依照下列順序辦理<sup>104</sup>：

(一)依標價次序，洽投標廠商減價至決標價，迄數量足夠時停止

機關應先依標價高低次序，由低至高，洽尚未獲得標的廠商減價，是否願減至該決標價格，如有廠商願減至該價格，即可在該廠商所應允提供的數量內以該價格決標，直至願減至該決標價格的投標廠商，所應允提供的數量，已達到分項的全部數量為止。因此決標的價格，仍係前述最低標價為單一價格。

(二)如數量仍不足，按原來之標價次序，以低於底價，但尚未得標廠商中之最低標價決標

本程序辦理方式同前點的方式。其差異為此時的基準價格，為「尚未得標廠商中之最低標價」。此時，由於有部分廠商，已經按原決標價得標。故原來的標價次序中，可能有些廠商已經同意用原決標價得標，因而不參與本程序。因此，本程序決標價格與前點程序決標價格，係不同的價格<sup>105</sup>，因此在同一決標程序中，即可能產生複數個決標價格<sup>106</sup>。

踐行此一程序後，如果數量仍有不足，則在底價以內，可以重複此一程序，直至所有的分項採購數量已足夠為止。應注意者，為此時雖已有決標，但仍不可宣布底價，蓋並未全部決標，後續仍需與乙、

<sup>104</sup> 工程會民 89 年 5 月 3 日工程企字第 89010368 號函答覆中央信託局購料處，附件。

<sup>105</sup> 原決標之價格，係最低標之價格，其所能提供之數量，已全部納入決標範圍後，再行決標者，係其他低於底價廠商之投標項目及價格，顯與該廠商之價格不同。

<sup>106</sup> 舉例而言，如果機關購買 1000 公克實驗用化學藥品，並採取複數決標。廠商最少以每 100 公克為單位投標，最多可投全部 1,000 公克，如甲廠商投 200 公克單價 10,000 元，乙廠商投 500 公克單價 12,000 元，丙廠商投 600 公克單價 9,500 元，丁廠商投 600 公克單價 1,400 元。機關訂定底價為單價 11,000 元，決標時先決標予低於底價且為最低價之丙 600 公克。因數量仍不足全部數量，故洽甲是否願減價至決標予丙之價格 9,500 元，甲願減時，則再以 9,500 元決標予甲，此次為決標 200 公克，因累計決標為 800 公克，仍不足 1000 公克，因此續以採購法第 53 條之程序，與乙及丁辦理減價程序。至若甲不願減至 9,500 元時，則以甲之投標價 10,000 元決標 200 公克予甲。此時明顯即有兩種決標價格，一為 9,500 元決標 600 公克，另一為 10,000 元決標 200 公克。應注意者，為此時雖已有決標，但仍不可宣布底價，蓋並未全部決標，後續仍需與乙、丁進行減價程序。



丁進行減價程序。

(三)數量仍有不足，則依法由未得標之廠商進行優先減價及比減價程序

此時，由於未得標者的價格均超過底價，因此，採購機關依據政府採購法第五十三條第一項的程序，辦理洽減價及比減價程序。其後續又有兩種可能發生的結果：

- A. 優先減價結果已經低於底價，則決標。如數量已足夠，則停止後續程序。如果數量仍有不足，則以本決標價格為基準，踐行前述二、(一)的程序辦理至數量足夠為止。此時決標價格，與前述決標價格又有不同。
- B. 減價結果未低於底價，則由所有未得標的廠商比減價。至低於底價為止。在比減價的程序中，如有低於底價之廠商，則按照前述二、(一)，(二)之程序辦理。因此在本程序中，也有可能產生多組決標價格。
- C. 如比減結果，均未低於底價則廢標。

依據採購法第五十三條第一項的規定，此時減價的次數限於三次。如果三次比減價格均高於底價時，則廢標。

### 第三款 採購實務上的應用

複數決標，在採購實務上，發揮了頗為開創性而有效率的運用。以下茲就財物、工程及勞務三種標的採購加以研析：

#### 第一目 複數決標在財物採購上的應用

複數決標方式，目前在財物採購上應用的實例相當豐富。茲列舉其中重要者如下：

##### 一、複數決標的共同供應契約

其中最主要且數量最多的案例，首推中央信託局購料處(以下稱

中信局)所辦理的中央各機關共同供應契約<sup>107</sup>。中信局辦理共同供應契約，向係以複數決標及合於最低標之競標精神的方式辦理。因此絕大部分同一採購標的(例如：同一種等級的個人電腦或液晶螢幕)，其決標價格係同一價格。另外，將供貨地區加以區分，分別決標予複數個廠商。目前已經廣為各政府機關採用。而且其中如有適用於全國中央機關者，各中央機關及附屬機關，均有依據該契約訂購的行政遵循義務。

通說認為：對於政府機關整體來說，上述採購標的，均已經完成採購及訂約的程序，因此各機關不需要再行辦理採購的程序，節省行政人力。另一方面，由於政府機關採購各種通用財物數量龐大，似乎可以用足夠的量得到較為實惠的價格。惟上述說法，對於如此大規模的共同供應契約，似有過分約化契約關係<sup>108</sup>、採購過程<sup>109</sup>及市場價格變化<sup>110</sup>性等複雜因素，甚而在公平交易法的基本精神上均值得探討<sup>111</sup>。基此，本文持保留態度，但因與本文探討主題較無關連，故不詳論。

## 二、複數決標的財物採購案例

另外，在財物採購上，複數決標的應用頗為廣泛。例如：醫院採購藥品，品項複雜，如以非複數決標的方式辦理，必須決標給單一廠商或共同投標廠商。廠商可能僅對於其中某些品項藥品有興趣投標或有能力供貨，但其他藥品則無法供貨，因而不願參加投標。或上千種的藥品中，有極少數的藥品係專利藥品，僅有一家廠商能夠供貨。如

<sup>107</sup> 行政院民國 92 年 5 月 28 日院臺工字第 09200254 號函，核定「中央機關共同供應契約集中採購實施要點」。

<sup>108</sup> 共同供應契約為「採購訂約機關」、「供應廠商」及「適用契約機關」之三邊關係，有關價格之調整及違約事項的處理，皆需透過訂約機關，但與適用契約機關發生切身關係。當價格變動或履約爭議發生時，其處理時效，皆無法如同一般契約僅有兩造來得單純。

<sup>109</sup> 理想上，共同供應契約由一個機關進行採購，為許多機關服務，似在採購過程可大幅簡化，惟因共同供應契約訂購之標的，本即為小額採購居多，並不需要特別之採購程序。另承辦之機關，基於身為營利事業績效考量，故亦針對採購金額抽取一定比例之服務費，整體之經濟效益值得進行精確之量化評估。

<sup>110</sup> 例如：有關電腦資訊類之產品，其中液晶顯示器於 2004 年第 4 季單價大幅下降，導致原甚為價廉物美之契約項目，反較市場交易價格高 10-15%，待中信局因應市價進行議價，已然時過數月，似有緩不濟急情事。

<sup>111</sup> 許宗力，〈國家的事業活動是否應受公平交易法的規範〉，《憲法與法治國行政》，頁 406，元照公司，(1999 年 3 月)。

此，一次決標的困難度很高，而且容易造成廠商對於採購機關的採購策略產生懷疑，甚至認為採購機關有不正意圖，進行綁標<sup>112</sup>。

此時，若能採取複數決標，即可大幅降低流標或廢標的可能。而且不同的廠商可以進行分項投標，至少數專利藥品，亦可由有供貨能力廠商參加投標，同時藉由公開市場競爭的機制，使專利藥品可供貨的廠商家數及價格均獲得檢驗。如此自然能夠降低有關綁標的揣測。

## 第二目 複數決標在工程採購上的應用

在工程採購上，複數決標較為少見，但仍有其實用性。有些道路工程或管線工程，屬於線型的工程，由於展延的長度較長，廠商的投標意願，可能會因此受到影響。但如果因此將該工程切為數段分別招標，則依照工程會及審計部的觀點又可能會有採購法第十四條「意圖規避本法之適用，分批辦理公告金額以上之採購。」<sup>113</sup>。故該種性質的採購，似亦可考量採取公開招標複數決標的方式辦理。

## 第三目 複數決標在勞務採購上的應用

勞務採購案件，採用複數決標的方式辦理，也有其便利之處。例如：在全國不同區域及外島區域，辦理多場公開說明會或研習會的資料準備、會場佈置、租用及接待事務，屬於勞務採購。此種勞務採購如果以非複數決標方式辦理，顯然必須要有一個相當大型的會議事務公司始能承辦。如果更加上每一個場地的舉辦時間及人數並非很多，屬於少量、短時間、多地點及多場次的案件，則承接的會議事務公司需要派出專門的工作小組人員，赴各地進行接洽與佈置會場的事務，在承辦上的困難度很高，而且全案的價格可能極高。甚而沒有公司願意參與投標。

此時採用複數決標，分區決標，則當地的會議事務承辦業者，並

<sup>112</sup> 公立醫院及研究機構之醫材、化學藥品等品項數量龐大，如分案採購在作業上繁複不可行，且易為人質疑為意圖規避採購法而分案辦理。然而合併招標如以非複數決標，極有可能因為其品項過於繁雜而包含特殊少見之標的，而為人質疑為以小綁大，而複數決標適可解決此一問題。

<sup>113</sup> 公共工程委員會民 90 年 3 月 20 日工程企字第 90007893 號函，答覆陳少華君有關「梧棲鎮轄區內同性質的工程，為避免化整為零，違反本法第十四條規定，宜併案招標或採複數決標方式辦理。」

不需要承辦其他區域的會議事務，參加投標的意願會增加，從而競爭性也增加，該採購案在決標的難度上會降低，而且價格上也較為合理。

由上述的案例即可了解，複數決標在勞務採購上，也有相當有建設性的功能。可以使得原來分批辦理的採購，在一個採購案當中即分別決標，使得採購作業具有相當的效能。

#### 第四款 小結

##### 第一目 複數決標的優點

複數決標可以使得採購作業更具有彈性，機關在同一採購案中，不至於因為部分項目或數量有無法事先預知的困難，而使得全部採購案件，均受到阻礙無法繼續進行。

另外複數決標可以在採購案的同一採購項目，與多數廠商簽訂供應契約。也可以使得該項目不至於受限於一個供貨廠商，如果該供應廠商履約的情形不佳時，訂購機關一方面可以依據契約，請求該廠商履約或請求損害賠償，另一方面隨時可以向其他的訂約廠商訂購，換言之，在同一採購項目，可以有替代方案接續供應，使得輔助行政的工作不至於中斷。

##### 第二目 複數決標的缺點及可能產生的問題

###### 一、決標金額的複雜化

同前所述，複數決標的方式，如以最低標原則決標，而且要採購較為龐大的特定數量，而允許廠商自行決定數量時，由於必須滿足採購全部數量，同一採購分項標的可能有多種契約金額。其後續產生許多較為複雜的狀況，例如：採購機關基於節省公帑，是否有義務要先向低價決標者訂購？或是否吸引高價得標的廠商要求先向其訂購？是否應採取單一價格方式決標(Dutch Auction)較為合理，均有待探討。

###### 二、複數決標採最低標精神決標的共同供應契約，競爭性是否足夠？



採用複數決標的共同供應契約案件中，由於顧及供應廠商的穩定性及替代性，絕大多數招標文件中明訂，同一採購規格項目可決標予多數廠商。

另因決標過程，係採用最低標原則決標，故以價格競爭為重點。決標後，該採購規格項目，即由複數個廠商與機關以同一價格簽約，而且通例在契約成立時，各廠商即必須繳交擔保其履行契約的履約保證金。這些廠商均可接受訂購機關的訂購，依約供應該採購項目。而真正的交易仍然尚未發生，訂約機關或採購機關也並無任何訂購的義務。

此種遊戲規則，使得採購機關或訂購機關獲得了最大的便利性。由訂約廠商層面來看，簽訂契約時，廠商承擔了接受訂購時即須交付採購標的的債務。反之，政府機關對於任何簽約廠商，並未承諾任何最低訂購數量。廠商後續履約期間內，是否可以收到機關的訂單完成實體上的交易，在於廠商必須向各機關積極接洽。甚而有些廠商，雖然與採購機關簽訂了複數決標的共同供應契約，但並未獲得任何實質的交易機會。訂購機關於訂購時，尚存在有選擇的權利。廠商之間仍然面臨第二次競爭。選擇與競爭的方式，即有可能產生第二次的比減價格，或提供優惠服務。

按政府採購係以公開、公平、透明及競爭為重要的基本精神，已經辦理採購程序以後，需再次競爭取得供貨機會，對於廠商是否公平？訂購機關選擇廠商時，是否有給予所有在供貨清單上的廠商公平的機會？複數決標以最有利標方式決標，是否在實質上產生促進競爭的效果？有無改進的空間？係本文後續章節探討的重點。

## 第五節 開標後減價的程序

減價程序，係採購程序中產生決標結果前，最後的競價或議價程序。採購機關完成廠商「資格」及「規格」審查以後，即展開廠商競價或議價程序。採取分段開標者，上述三階段非常明顯，劃分為資格標、規格標（或技術標）及價格標，減價程序，係在價格標開標後進行的程序。不分段開標之採購案件，減價程序係接續廠商資格，及投標文件規格審查完成以後進行。

減價程序，由開標主持人決定是否需要啟動<sup>114</sup>。主持人所準據者，即為採購機關在開標前所訂定的底價。未訂底價時，則以預算金額或採購評審委員會建議的金額，作為是否需要啟動減價程序的依據。如果所有廠商的投標價格，均高於底價、預算金額或評審委員會建議的金額時，主持人即得宣佈進行減價的程序。反之，如果有廠商的投標價格低於底價、預算金額或評審委員會建議的金額，且未有偏低顯不合理的情形時，則不需進行減價的程序，由機關決標予最低價之廠商。

由於廠商標價高於機關底價的情形所在多有，因此減價程序係採購程序中，經常需要採行的程序。以往政府機關採購案，絕大多數以最低標為決標方式，採購案件採行減價程序的比例相當高。採購法實施以後，增加了最有利標的決標方式，因此進入減價程序的採購案比例可能略低，惟仍為決標之前所常見的程序。以下就「最低標」及「最有利標」兩種決標原則，及複數決標下的減價程序，進行探討：

### 第一項 最低標決標採購案減價程序

最低標決標原則的採購案，依據採購法第五十二條第一項第一款及第二款，可以分為「訂有底價」及「未訂底價」兩種情形加以分析。以下就此兩種情形分別研析其程序：

#### 一、訂有底價之減價程序

最低標決標採購案，最傳統的方式，係訂有底價以作為開標之後，進行價格標時的準據。底價訂定的時機及程序，在本章第三節已有詳述，茲不贅述。開標以後，資格標及規格標審查完畢，接著即進入價格標的程序，價格標的減價程序，大致可以依照時序條列如下：

<sup>114</sup> 依據採購法第 53 條第 1 項，投標廠商之最低標價超過底價時，「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。換言之，當所有合於資格的投標廠商價格均超過底價時，主持人可選擇請廠商減價，也可選擇不進入減價程序而直接宣佈廢標。惟實務上，顧及採購作業效率，主持人均以窮盡減價的程序，以求取當次招標能夠決標為最重要任務，因此，開標後最低標未能低於底價時，甚為少見直接宣佈廢標。

- (一) 對於各投標廠商的價格進行確認、宣讀<sup>115</sup>及紀錄之。
- (二) 比較各廠商的標價及底價。是否有低於底價的廠商標價？如有低於底價之廠商，何者標價為最低？最低者有無標價偏低的情形<sup>116</sup>？最低標廠商標價偏低時，則由開標主持人考量是否需要踐行採購法第五十八條之程序。
- (三) 若最低標廠商之標價低於底價，且不需要踐行採購法五十八條之程序時，開標主持人即應宣佈決標。
- (四) 若最低標廠商之標價未低於底價，則依據採購法第五十三條，由開標主持人宣佈所有廠商的投標價均超過底價，並請最低標廠商減價一次<sup>117</sup>，視其減價之後的價格是否在底價以內，如果已經減至底價以內，或正好減至與底價相同<sup>118</sup>，則應宣佈決標<sup>119</sup>。
- (五) 若最低標廠商減價結果仍超過底價時，則由開標主持人宣佈，由所有通過前階段資格及規格文件審查的廠商比減價格<sup>120</sup>。
- (六) 所有廠商減價後的價格中最低者，且已經減至底價以內，則應決標予該廠商。仍未減至底價以內時，則由主持人宣佈仍超過底價，需要繼續比減。
- (七) 比減價格的次數不得超過三次。如果已經比減價格至第三次，所有廠商的價格，仍然超過底價時如何處理？採購法第五十三條並未規定，惟在採購作業實務上，有兩種處理方式如下：

#### 1. 主持人宣佈廢標：

採購機關對於上述情形之通常處理方式，為擴張解釋適用採購法

<sup>115</sup> 採購法施行細則第 48 條第 1 項。

<sup>116</sup> 標價偏低的判斷依據，為採購法第 58 條及採購法施行細則第 79 條。本章第 7 節將有詳盡討論。

<sup>117</sup> 採購作業實務上，此一階段減價，係賦予超過底價的最低標廠商優先減價權利，採購單位經常稱之為「優先減價」。依據採購法第 53 條第 1 項，此時係「洽該最低標廠商減價一次」，故亦有採購人員依據法條上字義稱之為「洽減價」。兩者所代表之意義相同。

<sup>118</sup> 依據採購法第 52 條第一項第一款，得標廠商的價格應該在「底價以內」。另依據採購法第 53 條第 1 項前段：「合於招標文件規定之投標廠商之最低標價『超過』底價時，得洽該最低標廠商減價一次；」，兩者所用的文句，可以看出如果最低標廠商投標價正好與底價相同時，則為「應決標」的情形。參照工程會民 88 年 9 月 7 日 8813547 號函持相同見解。

<sup>119</sup> 採購法施行細則第 69 條，廠商減價或比減價格結果，在底價以內時，應即宣佈決標。

<sup>120</sup> 採購實務上，此一階段稱之為「比減價」。



第五十四條<sup>121</sup>對於未訂底價之採購的減價程序規定，該條最後一段：「最低標價仍逾上開金額（按：評審委員會建議之金額或預算金額）時，應予廢標。」，因此，訂有底價之採購案，比減至第三次最低價仍然超過底價時，則由開標主持人宣佈廢標。

## 2. 保留決標，進行超底價決標作業：

依據採購法第五十三條第二項規定，經過前述減價程序以後，「最低標價仍超過底價而不逾預算數額，機關確有緊急情事需決標時，應經底價核定人或其授權人員核准，且不得超過底價百分之八。但查核金額以上之採購，超過底價百分之四者，應先報經上級機關核准後決標。」。因此最低標決標之採購案，在踐行減價程序以後，如果最低價仍然超過底價時，滿足一定要件之後仍然可以決標。採購實務上通稱此種程序為「超底價決標」之程序。

超底價決標，有下列幾個要件需要先予滿足：

- (1) 最低標價未超過採購的預算金額。政府採購案的預算金額，即表示分配予該採購案的可用金額。如果超過預算金額，則表示將無足夠的預算可供支應，不獨在採購上不符合計劃控管的基本原則，且亦違背政府預算法規。因此超預算採購，在採購法上係禁止事項，自無准予決標之可能。
- (2) 最低標價未超過底價百分之八。採購法既有底價之設計，因此超過底價仍然得以決標，應屬例外的情形，而且超底價決標應有一合理比例，不宜毫無節制。如聽憑採購機關以行政裁量准予決標，則難免將有行政恣意之虞。另底價應係該採購案的預期合理成交價格，如果標價超過底價甚多仍然決標，不免意味當次採購決標價格可能偏高，或底價訂定偏低，均屬違反常態的狀況。此即採購法第五十三條第二項規定，超底價決標以百分之八為限的原因。本要件在查核金額<sup>122</sup>以上的採購，另有增加之要件必須滿足，即採購法第五十三條第二項後段：「超過底價百分之四者，應先報經上級機關核准後決標。」

<sup>121</sup> 採購法第 54 條係針對未訂底價之情形作規定，而未述及訂有底價之情形準用之。

<sup>122</sup> 工程會民 88 年 4 月 2 日工程企字第 8804490 號函，查核金額：工程及財物採購新台幣 5,000 萬元，勞務採購新台幣 1,000 萬元。



- (3) 超底價決標必須確有緊急情事。至於如何始得認定為機關確有緊急情事？採購法並未予以嚴格定義，因此也屬於機關裁量判斷餘地之範疇。換言之，機關經過事實認定，認為在需求上確實有緊急情事，敘明理由之後，即可滿足該項要件。

## 二、未訂底價的減價程序

未訂有底價的減價程序，係依據採購法第五十四條之規定。由於並未訂底價，因此開標之後係以採購案之「預算金額」或「評審委員會建議之金額」為是否決標的比較基準。至於未訂底價的採購案件，是否一定需成立「評審委員會」？於採購法施行細則第七十四條第一項規定：「除小額採購外，應成立評審委員會」。故凡不訂底價的最低標採購案，除了小額採購以外，均應成立採購評審委員會。此處之評審委員會，其主要功能，係對於投標廠商的標價進行審查，並提出建議之金額<sup>123</sup>，與最有利標決標程序中成立之「評選委員會」不同。雖然採購法施行細則第七十四條第三項規定，「評審」委員會得以「評選」委員會代之，然而兩者的組成<sup>124</sup>、成立時機<sup>125</sup>與任務<sup>126</sup>均有絕大之分野。

未訂底價的採購案，其減價程序大致如下：

- 一、對於各廠商投標價進行確認、宣讀與紀錄之。
- 二、評審委員會對於最低標價進行審查，審查以後確定最低標價是否合理。如果認定合理，且低於預算金額，則評審委員會得不提出建議之金額，即行決標。如果審定尚不盡合理者，則由評審委員會提出建議金額<sup>127</sup>。

<sup>123</sup> 採購法施行細則第 75 條第 1 項，評審委員會執行職務的程序為：1. 審查合於招標文件規定之最低標價，2. 提出建議之金額（功能類似底價），但標價合理者，評審委員會得不提出建議之金額。

<sup>124</sup> 評審委員會之組成，由機關首長或其授權人員就採購標的之價格具有專門知識之機關職員或公正人士派兼或聘兼之。並無嚴格規定，是否一定需由機關外聘請專家學者，也無規定機關內人員及機關外人員之比例。然而評選委員會則有嚴格規定。參照「採購評選委員會組織準則」第 4 條。

<sup>125</sup> 採購法施行細則第 74 條第 2 項規定，評審委員會成立的時機，準用底價之訂定時機。

<sup>126</sup> 評審委員會主要任務在「審查標價」、「提出建議金額」。而評選委員會則為「訂定或審定評選項目、評審標準及評定方式」及「評選廠商」。

<sup>127</sup> 採購法施行細則第 75 條第 1 項。

三、按照前款所述的減價程序，洽請最低標廠商減價一次。如果已經減至建議金額以下，則應宣佈決標。

四、減價結果仍然超過評審委員會建議金額時，得由所有合於招標文件的廠商比減價。減至最低價格已經低於建議金額，且無標價偏低情形時，即應決標。

五、如果比減價格已經達三次，仍然無廠商的價格在建議金額以下時，則應廢標。

由以上程序可以看出，依據採購法第四十七條第一項，雖然在「訂定底價確有困難之特殊或複雜案件」、「最有利標決標的採購案」或「小額採購案」可以不訂底價，但是在「訂定底價確有困難之特殊或複雜案件」情形，應成立評審委員會進行廠商投標價格的審查。僅有小額採購，得不訂底價而且不需成立評審委員會。

上述此點，係採購法施行細則第七十四條第一項，對評審委員會設立與否，作一較為嚴格的限縮。因為，採購法第五十四條僅規定，最低標價逾評審委員會建議之金額「或」預算金額時，機關得辦理減價程序，並未指定機關於未訂底價時，即必須成立評審委員會。換言之，依據採購法第五十四條，機關亦可不成立評審委員會，而僅根據採購預算，來決定採購案是否需進行減價程序。然而施行細則第七十四條則規定必須成立評審委員會。

## 第二項 最有利標決標採購案的減價程序

最有利標決標係由廠商根據招標文件，以其價格與品質的最佳搭配之下，對於機關採購案所進行的要約。以下仍然就訂有底價及未訂底價兩種情形加以討論：

### 第一款 訂有底價的減價程序

最有利標決標在採購實務上經常係不訂底價，公告採購預算，逕行以評定的最有標決標。然而採購法並未規範最有利標「應不訂底價」或「不訂底價為宜」，而且在採購法第四十七條第一項規定，係「得不訂底價」，而且不訂底價時，「應於招標文件內敘明理由及決標條件

與原則」。因此最有利標決標案件，在立法原意上似仍以訂底價為原則。惟在最有利標採購實務上，由於考量廠商的投標文件，係其價格與品質的最具競爭力組合，並非如最低標決標係以價格為唯一比較基準，因此被評定為最有利標者，不僅係認為其所提出的「品質」係最有利於機關者，同時也認定該一「價格與品質的組合」也是最有利於機關者，因此如果機關再予減價，則與評選認定「價格與品質係最有利於機關」的結果不符。

但是就法定程序而言，最有利標仍然可以訂定底價。至於開標進行評選以後，如「準最有利標廠商」<sup>128</sup>報價超過底價，應如何進行後續程序？採購法及施行細則中並未明文規定，本文認為以下列程序進行與最有利標決標之精神較相符且符合規定<sup>129</sup>：

- 一、 依據最有利標評選辦法第二十二條程序，與所有合於投標文件的廠商進行第一次協商，協商時，向準最有利標廠商洽減價格。洽減後，準最有利標廠商的價格低於底價時，則評定為最有利標並決標<sup>130</sup>。此時與其他廠商協商之項目，應為事先在招標文件中明訂得協商的項目，各廠商在協商中，也可提出新的價格<sup>131</sup>。
- 二、 如果準最有利標廠商於洽減價後，仍超過底價時，機關依據最有利標評選辦法第二十二條後段，得適用採購法第五十三條第二項超底價決標的程序，在不超過底價百分之八的範圍內，由原底價核定人或被授權人員（未達查核金額）或報經上級機關核准（查核金額以上）評定為最有利標廠商並決標。
- 三、 如果超過底價而仍無法適用上述程序決標，則本文認為：如果招標文件載明僅協商一次時，即應廢標。然而，如招標文件並未限定僅可協商一次時，即得由評選委員會對於上述第一次協

<sup>128</sup> 依據採購法第 52 條第 1 項第 3 款，及第 54 條第 1 項，評定最有利標即已決標，因此本文此處稱已評定序位第一、總評分最高或評分單價最低，但價格超過底價者，為「準最有利標」。

<sup>129</sup> 最有利標評選辦法第 22 條，並參照採購法第 53 條第 1 項之程序。

<sup>130</sup> 此時，由於在最有利標評選辦法第 22 條所規定的程序為「洽減」程序，因此應在協商時向評定為最有利標的廠商洽減，如果未超過底價則即應決標。

<sup>131</sup> 其他廠商在此一協商程序中，雖然也提出第一次協商後的新投標條件及價格，但尚未進行綜合評選，尚未取得最有利標之地位，採購機估灣不得即進行比價程序，蓋此時並非最低標決標，協商後，應由評選委員會進行第二次綜合評選。



商之後，各廠商所投出的新投標條件及標價，進行第二次綜合評選<sup>132</sup>，以評定第一次協商後的準最有利標廠商<sup>133</sup>。此時，如果新的準最有利標廠商<sup>134</sup>（本文稱為「第二次綜合評選準最有利標廠商」，以作區別）標價未超過底價，則應決標。

- 四、如果第二次綜合評選準最有利標廠商其標價仍超過底價，則機關得依據採購法第五十六條第一項最後三段<sup>135</sup>，由評選委員會與所有合於招標文件的廠商，包括最有利標廠商進行第二次協商措施，協商時，仍應向第二次綜合評選準最有利標廠商進行洽減，並以招標文件中明訂得協商之項目為範圍，請合於招標文件的各廠商，提出協商後的新投標條件，其中也包括價格。
- 五、依第二款之程序，裁量是否進行超底價決標之程序。
- 六、如無法決標，由評選委員會針對上述各廠商第二次協商後的新投標條件（包括新的價格），再作第三次綜合評選，評定之準最有利標廠商，視其新價格是否超過底價，如果在底價以下，則決標予該廠商。
- 七、如仍然超過底價，則依據採購法第五十六條第二項廢標。

## 第二款 未訂底價的減價程序

最有利標決標案件，在最有利標評選辦法之規範上<sup>136</sup>及採購實務上，均以不訂底價者佔絕大多數。此種採購案，有無減價程序？必須由實務作業上加以檢討之。

當下實務界採用最有利標決標而未訂有底價的案件，頗為常見。基本上，以最有利標決標之案件，常用的評定方式係「總評分法」或「序位法」<sup>137</sup>，此兩種評定方式又均分為「價格納入評分或評比」、「價

<sup>132</sup> 第一次綜合評選，即為開標以後所進行的評選。

<sup>133</sup> 如未於招標文件訂明超過底價廢標之程序，則似需依據採購法第 56 條第 1 項辦理。

<sup>134</sup> 由於係第二次綜合評選，故有可能由新的廠商成為最有利標廠商。

<sup>135</sup> 採購法第 56 條第 1 項最後三段：「評選結果無法依機關首長或評選委員會過半數之決定，評定最有利標時，得採行協商措施，再作綜合評選，評定最有利標。評定應附理由。綜合評選不得逾三次。」

<sup>136</sup> 最有利標評選辦法第 22 條前段。

<sup>137</sup> 最有利標評選辦法第 11 條規定，最有利標評定方式有 4 種，其中第 4 款係授權工程會認定之條款並無具體評定方式。第 2 款評分單價法，較少為工程會或各機關所宣導採用。因此最常採



格不納入評分或評比」或「依招標文件載明的固定價格給付」等三種方式，分別研析如下：

### 一、價格納入評分或評比

此種方式係將廠商投標的價格納入評選項目，配給適當的分數或權重。價格納入評分或評比時，評選委員會於開標之後，即對廠商的投標文件展開研讀及評比。投標文件包括廠商的價格標，價格標並非僅有單一總價，它應該包括了：廠商對於價格組成的分析，價格中包含了哪些品項？及是否有包含後續維修？甚至使用完畢以後報廢時，是否提供殘餘廢棄物的處理？等等。這些價格項目在最低標決標時，均由採購機關制定固定的標單及價格明細表，由廠商在該範圍內報價，不會有所增減。然而在最有利標決標案件，其價格所包含的項目並非固定的，廠商可以在機關的基本需求上，提供更好的要約條件及價格之組合，以獲得評選委員的佳評。

採購法對於最有利標決標之案件，其價格是否得超過預算，並無明文規定。最有利標評選辦法對此亦無規定。惟由預算法層面<sup>138</sup>及依據採購法第五十二條第一項第二款之法理，最有利標決標採購案，不得超過預算採購事屬必然。因此最有利標決標採購案，首要評定廠商是否合格的門檻，應係廠商的價格是否超過預算金額。

然而最有利標實際上係由廠商在機關所提出的需求之下，提供其要約條件與價格的最佳組合，因此，實務上絕大多數機關均公告該採購案的預算金額，以供投標廠商對於其投標價格組合有一定的預備計劃，否則極有可能造成，投標廠商對於機關的需求大小程度或精細程度無法拿捏，因而在投標時產生很大的落差。

由以上的分析，可以得知價格納入評分或評比的最有利標決標案件，經過公告預算之後，投標廠商對於預算金額已經知曉，其所報價格仍然超過預算的可能性微乎其微。蓋廠商多已了解採購機關絕無可能超過採購預算進行採購，即便在評選項目或子項中未列有「超過報價預算金額為不合格廠商」一項，在進行評選時也將遭到評選委員會

---

用者為「總評分法」及「序位法」。

<sup>138</sup> 預算法第 25 條第 1 項：「政府不得於預算所定外動用公款、處分公有財物或為投資之行為。」

評定為不合格。

由以上程序可知，在未定底價的最有利標決標案件，被評定為最有利標的廠商，其價格必然在機關採購預算以下，既然未訂有底價，且該廠商已經為評選委員會評定為最有利標，依照事先所定之招標文件，被評定為最有利標之廠商，即為機關決標簽約的對象。也就是評定之後，即以該最有利標廠商所報價格為決標價格，不再進行減價之程序。

## 二、價格不納入評分或評比

價格不納入評分或評比時，於評選委員會完成總評分或評比之後，再行綜合考量其「評分或評比」與「價格」的整體表現，因此價格仍然係整體考量的重要因素之一。同以上第一點價格納入評分或評比所論述的情形，在採購實務上，機關採最有利標決標採購案於招標時，均會公告採購預算，廠商投標時極為少見超過預算，而且於開標以後採購評選委員會對於價格仍然需進行基本的審查，亦即如果標價超過預算，仍將列為不合格標或不得列為最有利標。

因此，在廠商報價並未超過採購預算的情形下，被評定為最有利標的廠商，其標價即為決標及簽約價格，並無減價的程序。

## 三、依招標文件載明的固定價格給付

不論以「總評分法」或「序位法」評定最有利標，目前最常被採購機關採用者為「依招標文件載明的固定價格給付」，此種方式係以採購機關公告的固定價格為決標及簽約的價格，投標廠商係在此價格下，提供最佳的要約條件，供機關評選委員會評定最有利標。廠商的投標文件中，其所投遞的價格，應即為機關的公告固定價格，或者採購機關得在公告文件中載明，投標廠商不需要另行投遞價格標，其投標行為即係以機關固定價格為要約條件之一。

此時，既然係以機關固定價格給付，在評定最有利標的程序乃至宣佈決標之前，均無減價程序，亦屬當然。

## 第三項 超底價決標的程序

底價，係採購機關憑以決定是否決標的重要參考價格。因此，原則上係以廠商標價或減價以後的價格低於底價，開標主持人始能宣佈決標，但是也有例外情形，得以超過底價決標。

依據採購法第五十三條第二項，於未達查核金額的採購案件，機關在窮盡減價程序後，廠商所報的最低標價仍然超過底價，但該價格不超過底價百分之八，而且機關有緊急情事時，可以經由原底價核定人或其授權人員核准決標。

如果該採購案係查核金額以上的採購案，未超過底價百分之四時，仍以踐行上述程序，為超底價決標之作業程序。在超過底價百分之四時，則除以上程序外，尚需報經上級機關核准後，始能決標。

## 第六節 不開標、決標的情形

政府採購案件一旦啟動招標程序之後，即以實施招標文件既定的開標、審標及決標程序為常態。非有法定的原因，機關並無任意終止其程序的權利。此亦與民法買賣或承攬等契約，在契約成立前，買受人或定作人並無義務繼續進行要約之引誘，有顯著的差異。其原因在於買受或定作之一方為政府機關，受到採購法之拘束，無任意終止招標行為之自由，且廠商基於信賴政府機關的招標公告而進行投標準備的行為，往往耗費時間、動員相當人力，如果任由政府機關恣意終止開標之行為，則明顯損及廠商準備成本之利益。

以契約法層面檢討，機關在發動採購程序，刊出招標公告之前，於機關內部經過編訂施政計畫，進行採購規劃、詢商估價以及機關內部簽報核准的程序，對於特定的採購案，經過穩定嚴謹的步驟，形成了明確的意思。再根據此一明確而完整的意思，透過具體的招標文件及公告，向外界不特定的對象表示。因此，以民法的角度來看，其意思形成、意思表示的程序均已完整踐行。在公告刊出的同時，可以斷言，採購機關對於自己的招標行為，已經確信將與參加投標的廠商進行後續的開標、審標、決標程序。換言之，機關即已經受到此一意思表示所帶來的義務所拘束，對於投標的廠商，有繼續進行後續採購程序的義務。此種義務，僅有在法有明文規定的情形下，始有免除的可能。



政府採購法對於不開標、決標的情形，分別規範於第四十八條及第五十條。其內容係分別規範「政府機關」及「投標廠商」所產生的不開標、決標的情形。本文將該兩種的情形研析如下：

### 第一項 政府機關所產生之不予開標決標情形

政府採購案件一旦公告招標，即應依招標文件所定程序，進行開標，只有在法定原因之下，始能停止此一程序。其中較偏向機關本身原因者，即規範於採購法第四十八條第一項各款不予開標決標的情形，茲分為以下幾類加以探討：

#### 一、變更或補充招標文件內容<sup>139</sup>

採購案件在公告以後，始發現其招標文件、採購規範、標的數量或廠商資格有所錯誤，此一錯誤或由採購機關自行發現，或由廠商提出疑義或異議。此時，採購機關對此一錯誤，在開標之前的等標期中進行變更或補充行為，在民法關係上係變更原舊的要約引誘，而提出新的要約引誘。

至在尚未進行變更或補充的公告前，如果已經有廠商投標至機關指定地點，則其投標乃係針對原來未更正或補充的招標文件所列採購條件，提出要約，由於機關業已變更或補充招標條件，故採購機關就此要約自可不予決標及承諾。

換言之，即採購機關要約引誘的內容，與廠所要約的內容，所指涉的採購標的有所差異。如果繼續進行開標及決標程序，將造成廠商所提出的要約，與機關後續進行的決標承諾，係針對不同的採購標的。另外不同的廠商，對於該一變更補充前後的採購標的，將提出不同的投標文件及標價，明顯將產生錯誤或混亂的情形。

因此採購機關變更或補充招標文件內容時，廠商針對變更前的招標文件所投遞之標封，自然不應開啟<sup>140</sup>。

<sup>139</sup> 採購法第 48 條第 1 項第 1 款。

<sup>140</sup> 採購實務上，如果已經頗為接近開標時間，不及進行招標文件更正時，經常採用本款作為不予開標決標的法定原因。



## 二、採購案進入異議申訴程序，而不予開標、決標的情形<sup>141</sup>

以下三種情形，係同屬於採購案本身可能已經發現瑕疵或違法之處，而不予開標或決標之類型，故本文將其併為一類研析：

- (一)採購案件於招標過程中，經過廠商異議、申訴程序之後，完成申訴審議前，公共工程委員會採購申訴審議委員會於必要時，依據採購法第八十二條第二項，通知招標機關「暫停採購程序」。
- (二)廠商提出異議或申訴，招標機關評估其事由，認為有理由者，由招標機關依據第八十四條第一項，自行「暫停採購程序」。
- (三)採購申訴審議委員會已經做出審議判斷，指明「採購行為違反法令」，依據第八十五條第一項要求招標機關應另為適法之處置。

以上三種情形所規範者，不論係外來的，或是自省的改正，均為機關的採購行為有所瑕疵或違法時，不予開標決標的法定原因。

此一法制架構上的設計，賦予採購機關在採購過程中，如發現有瑕疵或違法之處，隨時均能夠改正的處理機制。政府採購法施行以前，採購機關在招標過程中，如果發現招標文件仍有瑕疵時，經常苦無依據或法定機制進行自我糾正，造成進退維谷的局面，從而有些採購機關抱持姑且試之的心態，反而使得後期的改正措施更加困難<sup>142</sup>。上述條款之制定，顯然對於此種情形創設了改正機制，使得採購行為在進行中亦可導正，對於採購實務作業上有其宏大積極的功效。

## 三、採購機關「因應突發事故」或「採購計畫變更或取消採購」<sup>143</sup>

此兩種情形單純係由採購機關發動，與主管機關或廠商無涉，且與採購案件有無瑕疵或違法情形無關，故本文一併論析。

採購法第四十八條第一項第六款規定，因應突發事故，機關得不予開標決標。例如：機關遭遇巨大天然災害致停止上班，遭遇重大破壞致無法進行公務等等，以致於採購程序並無實質上進行的可能時，

<sup>141</sup> 採購法第 48 條第 1 項第 3 款至第 5 款。

<sup>142</sup> 部分機關在採購案件進行時，如果已經公開招標，隨後發現有錯誤之處，可能之作法為開標時向參加投標的廠商說明，當場進行協商的程序。此時不僅有變更招標文件之可能，對於其他已經發現招標文件錯誤，而未參加投標的廠商權益亦有影響。

<sup>143</sup> 採購法第 48 條第 1 項第 6 款及第 7 款。

自然不可能續行採購程序，此時開標與決標的程序當然停止。至於所謂突發事故，其定義或範圍如何？在採購法相關法規並無規定，應就個案具體事實加以認定。

又依採購法第四十八條第一項第七款規定，採購機關如有「採購計劃變更」或「取消採購」時，也可以不予開標決標。本條款在實務上運用較多，有些機關在採購案開始公告以後，若發現另有更為優先的採購需要辦理，而年度內的施政預算有限，故必須先行停止本案之採購，或預算根本已經不敷支用，不可能再行採購時，均得適用本條款停止採購程序，不予開標決標。

#### 四、發現有足以影響採購公正之違法或不當行為

採購法第四十八條第一項第二款規定，採購機關發現有足以影響採購公正之違法或不當行為時，不予開標決標。由於本款中所稱之「發現有違法或不當之行為」及「影響採購公正」，均屬不確定概念，採購機關必須個案進行判斷。有關此一條款在實務執行時，產生甚多爭議案例<sup>144</sup>，至工程會雖曾針對個案進行闡述函釋，或列為「採購錯誤行為態樣」，然而其中有些過於概念性或過於針對表象，反而易使得採購機關無所適從，且與第五十條的若干條款規制範為重疊，本文於第五章中將有詳述，茲不贅言。

#### 五、主管機關認定的特殊情形

本條款係授權工程會認定得以停止開標決標的情形。惟工程會至目前為止，尚未規範得以停止開標決標的特殊情形。

#### 第二項 廠商所產生之不予開標決標情形<sup>145</sup>

不同於前項所述者，採購法對於由廠商所產生的各種異常或違法情形，以例示方式規範。發生此種情形同樣亦不得開標決標。本文分為下列兩大類，加以簡要探討：

<sup>144</sup> 部分案例已有最高行政法院確定判決，參見最高行政法院民 91 年 8 月 15 日 91 年度判字 1464 號判決、民 91 年 8 月 23 日 91 年度判字 1542 號判決。

<sup>145</sup> 採購法第 50 條第 1 項。

## 一、廠商違反機關招標文件規範的失效投標行為

採購法第五十條第一項第一、二兩款之規定，「廠商未依招標文件之規定投標」及「投標文件內容不符合招標文件之規定」時，機關應不予開標決標。機關如在開標決標當時有所不察，而在決標或簽約後始發現者，則應撤銷決標、終止契約或解除契約，並得向廠商追償損失<sup>146</sup>。

惟在某些採購案件，發生上述情形，廠商並無故意或欺瞞情事，而且也已經開始正常履約，則若依本條解除契約或終止契約，勢須耗費時間重行招標、簽約，此時是否與政府機關管理公眾事務及創造公共利益的目標相符，即不無疑問。故在不符合「公共利益」的情形下，經過上級機關核准以後，亦可以不撤銷決標、終止契約或解除契約<sup>147</sup>。

## 二、廠商惡意的法定失效投標行為

廠商違反採購機關所定的招標規定，除將使投標文件失效以外，廠商之惡意投標行為，亦為採購法強制規定失效。

此等投標行為，不需機關在招標文件中加以規定，一經發生即產生失效效果。採購法在第五十條第一項第三款至第七款例示規範如下：

- (一) 廠商借用或冒用他人名義或證件，或以偽造、變造之文件投標。
- (二) 偽造或變造投標文件。
- (三) 不同廠商間之投標文件內容有重大異常關聯者。
- (四) 第一百零三條第一項不得參加投標或作為決標對象之情形。
- (五) 其他影響採購公正之違反法令行為。

採購機關不論係於開標前，對於各廠商之投標封進行形式審查，

<sup>146</sup> 採購法第 50 條第 2 項。

<sup>147</sup> 採購法第 50 條第 3 項。

抑或係在開標之後對於廠商標封進行實質審查，如發現有上述情形之一時，採購機關即應不予開標或決標予該廠商。又由於本類型的違法行為，其違法的情節，亦有可能該當第七章罰則之規定要件，因而機關需判斷，是否需要移送偵查機關偵查。

此時廠商不僅其投標文件失其效力，不得繼續參加競標，而且該採購案如有需繳交押標金者，其已繳予機關之押標金，亦不予發還<sup>148</sup>。

## 第七節 廠商投標價格偏低時的程序

對於最低標廠商標價偏低情形，採購法第五十八條規定如下：「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。」另外，在採購法施行細則第七十九條及第八十條，則分別對於「總標價」偏低及「部分標價」偏低加以定義。以下分別就標價偏低的及定義及有關標價審查的程序加以探討。

### 第一項 標價偏低的定義

#### 第一款 總標價偏低

採購法施行細則第七十九條第一款對於訂有底價之採購，規定如果最低標廠商之總標價低於底價百分之八十者，即認定為總標價偏低。由於法條文字係使用「低於」之用語，則當總標價等於底價的百分之八十時，尚無法認定該廠商的總標價偏低。

至於採購法第四十七條<sup>149</sup>及第五十二條第一項第二款<sup>150</sup>所定未訂有底價的採購案，採購法第七十九條第二款則規定係以採購評審委員會或評選委員會認為偏低者，即為總標價偏低。

如果未訂底價，而且未設置評審委員會或評選委員會時，該條第

<sup>148</sup> 採購法第 31 條第 2 項。

<sup>149</sup> 採購法第 47 條規定不訂底價的情形為：1.訂定底價確有困難之特殊或複雜案件。2.最有利標決標之採購。3.小額採購。

<sup>150</sup> 採購法第 52 條第 1 項第 2 款規定，未訂有底價最低標決標之採購，決標原則為：標價合理，且在預算數額以內之最低標為得標廠商。另依據同法施行細則第 74 條，依據上述條款辦理之採購，除了小額採購以外，應成立評審委員會。



三款則規定，以最低標廠商總標價低於預算金額或預估需用金額之百分之七十者，為標價偏低之情形。如果預算案尚未經立法程序通過者，則以預估需用金額作為計算基礎。

## 第二款 部分標價偏低

顧名思義，「部分標價偏低」係指最低標廠商所報價格中，有部分項目與底價中相對應的項目比較之下，有偏低的情形。採購法施行細則第八十條對於所稱偏低，也賦予一定的定義。該條第一款規定如果底價中有相對應的項目可供比較時，廠商標價該項目低於底價該項項目之百分之七十者，為標價偏低的情形。

同條第二款規定，廠商部分標價經評審委員會或評選委員會認為偏低者，該標價，也被認定為合致於採購法第五十八條所稱的部分標價偏低，採購機關得以進行第五十八條所定的後續審查程序。

同條第三款規定，廠商之部分標價低於其他機關最近辦理相同採購決標價之百分之七十。至於其他機關係指何機關？有無範圍？均非所問，機關的定義，也應該從採購法第三條之定義，包括所有的政府機關、公立學校及公營事業。至於「最近」係指多久時間以內，並未明確規定。

同條第四款規定，廠商的部分標價如低於「可供參考之一般價格」之百分之七十，亦屬於部分標價偏低的情形，採購機關得進行採購法第五十八條的標價審查程序。

## 第二項 標價審查的程序

採購機關依據以上的定義，確定最低標廠商標價有偏低的情形以後，即應依採購法第五十八條辦理。本文試將其程序整理如下：

### 一、採購機關進行第一階段判斷<sup>151</sup>

採購機關依據採購法施行細則第七十九條及八十條之規定，如已經確定最低標廠商標價偏低即，應立即進行判斷其標價有無「顯不合理，有降低品質、不能誠信履約之虞或其他特殊情形」，如有明確事

<sup>151</sup> 本文認為，此時採購機關係依據採購法第五十八條不確定的概念性規定，對於最低標廠商的偏低標價進行判斷，屬於機關的判斷餘地，並未進行裁量，也無行政處分。

實足以證明該標價顯不合理，或有降低品質、不能誠信履約之虞或其他特殊情形時，採購機關均可依採購法第五十八條之規定辦理。

當然，採購機關主持人對於各種事實經過判斷以後，也有可能認為，最低標廠商的標價，雖然符合政府採購法第五十八條規定的偏低標準，但是尚無顯不合理，有降低品質、不能誠信履約之虞或其他特殊情形，此時即不需要繼續進行後續的審查程序。

至於機關此時之判斷，究應以何種事實以為判斷依據？該事實需要有多大的證明強度？是否需要以文字論理並在採取下一階段行為之前敘明？甚或是否需向最低標廠商說明判斷的結果？採購法第五十八條並未規定，應由採購機關就個案具體事實加以認定。

## 二、採購機關要求廠商限期提出說明

機關如認為最低標廠商之標價「顯不合理，有降低品質、不能誠信履約之虞或其他特殊情形」以後，得限定期限，通知該廠商提出說明或擔保。

採購法第五十八條於此處係規定：機關「得」限期通知該廠商提出說明或擔保，並未強制採購機關必須在廠商標價偏低，而且認為有顯不合理、降低品質、不能誠信履約之虞，或其他特殊情形時，即必須通知該廠商提出說明或擔保。

惟政府採購之主管機關公共工程委員會的實務處理態度，則係認為各採購機關如有上述認定時，即應要求廠商「提出說明」。顯然並不認為，機關在未要求廠商提出說明之前，即有權進行下一階段的行為，例如直接不決標予該廠商。甚者，更限縮該條規定，不認為機關可以不要求廠商提出說明，而逕行要求廠商提出擔保後決標<sup>152</sup>。由此可知，雖然採購法第五十八條在文意上，有許多預設的彈性空間，機關本可依據該彈性空間，進行更大的裁量，然而工程會目前則係以行政命令，將法條所留設之彈性空間限縮。

目前各機關在採購實務作業上，均係以工程會的函釋為作業依據。因此，如果最低標廠商所報的價格偏低，而且被認為有降低品質

<sup>152</sup> 公共工程委員會民 92 年 3 月 27 日工程企字 09200123081 號函「依政府採購法第五十八條處理總標價低於底價百分之八十案件執程序」第四項，當最低標之總標價偏低機關認為有顯不合理、降低品質、不能誠信履約之虞時，即應「限期(例如於決標會議時，當場限期三十分鐘內)通知最低標提出說明(不得未經說明而逕行通知最低標提出差額保證金)」。

之虞時，採購機關接續的程序，即要求廠商提出說明或擔保，似尚無採購機關於此種情形之下，即逕行決標或不決標予該廠商。

至於廠商應以何種型式說明，採購法第五十八條並未限定。工程會對於廠商應如何說明，則係授權機關的開標主持人指定廠商，於限定的時間之內提出說明<sup>153</sup>。而目前各採購機關通常則係限定廠商在相當期限內提出書面說明，或限定代理人當場提出口頭說明，以供開標主持人或機關內與該採購案有關人員，判斷說明是否合理。

政府機關採購案件的規模大小不一，較小型的案件，例如採購金額未達新台幣一百萬元的案件，由於其內容較為單純，故要求廠商開標代理人於決標當場提出口頭說明，廠商應較易於提出說明。反之，如果採購案件規模巨大，標的內容複雜，如要求廠商開標代理人於決標現場三十分鐘內提出完整說明，則其難度甚高。在程序合理性上，即不盡周延。

三、廠商未於機關通知期限內提出說明或擔保者，得不決標予該廠商，並以次低標廠商為最低標廠商

本程序係規定於採購法第五十八條最後一句。在採購實務上，係接續於前一階段的程序，因此其前提必然具備以下三者：(一)最低標廠商的標價有採購法施行細則所稱的偏低情形，(二)經過採購機關對於該標價，包括投標單內的詳細價目表，進行判斷之後，認為顯不合理、有降低品質，不能誠信履約之虞，(三)採購機關要求廠商限期提出說明。

廠商在機關要求之期限內，應提出機關要求型式的說明，此為程式上需合於規定。廠商若未依據機關之要求型式提出說明，機關是否即可以其未依規定型式提出說明，而以程序不合規定，認定為廠商「未提出說明」？採購法第五十八條並未授予機關此種程序審查的權利，實務上也尚未發生過此種救濟案例。

本文認為，採購法第五十八條後段之精神，在於規範最低標廠商依據機關的要求，提出合理的說明或擔保。此時，廠商提出說明為其必要之行為，提出的說明型式，並非採購機關審查的空間，機關並無先行審查廠商說明程式的權利，第五十八條亦未賦予機關此種權利。

<sup>153</sup> 同前註。



因此，機關如果通知廠商限期提出「書面」說明，而廠商提出「口頭」說明，機關此時似尚不得以「廠商提出說明不合程式」，不決標予該廠商。當然更不得以「廠商未提出說明」而不決標予該廠商。至於說明是否合理，則為機關應進行判斷的實體部份。

廠商未在採購機關所給予的期限以內提出說明，或其說明不合理，或未在期限之內提出擔保，均該當於採購法第五十八條後段之要件，採購機關得不決標予該廠商。法條於此處用語既然係使用「得不決標」，自然賦予機關裁量權，亦即即便在所有前階段程序均已踐行，最低標廠商不能提出合理說明或擔保時，仍然可以決標予該廠商。惟此時機關在裁量上應慎重考量決標予該廠商是否兼顧採購法第一條有關「確保採購品質」的基本精神，以及採購法第六條第二項辦理採購人員應有「專業判斷之考量」。

至不決標予最低標廠商之後，採購機關應該如何進行後續程序？依據採購法第五十八條後段之規定，應「以次低標為最低標廠商」。

惟以次低標為最低標廠商以後，次低標之標價，其標價有下列可能情形：(一)低於底價且仍然有偏低情形，(二)低於底價但無偏低情形，(三)高於底價。

因此，當採購機關不決標予最低標廠商，以次低標為最低標廠商以後，對應上述三種情形，即可能(一)再次依據採購法第五十八條之程序進行標價審查，並依此類推，至獲得一個可以決標的最低標價以後，即決標。(二)成為最低標的次低標低於底價且無偏低情形，即應決標予該廠商。(三)成為最低標的次低標廠商高於底價時，應依據採購法第五十三條之程序，以確定決標對象。即洽該廠商減價一次，減價結果仍超過底價時，由所有合於規定的投標廠商重新比減價價格，至有投標廠商低於底價時，即決標。或依據採購法第五十三條第二項，辦理超底價決標。