

第六章 簽署政府採購協定對我國政府採購法制之影響

第一節 現階段產生之問題

第一項 面臨政府採購協定締約國質疑我國違反入會承諾

政府採購市場之承諾開放清單，依行政院公共工程委員會之統計調查，其所代表之潛在市場規模，以各承諾機關於民國八十四至九十二會計年度內所辦理之採購案為據，初步統計結果顯示，從八十九年起我國政府採購市場之金額已經達六千餘億台幣，所承諾開放政府採購市場門檻金額以上者，自八十九年起已經達到三千餘億台幣，且九十二年度開放政府採購市場門檻金額以上者乃高達四千七百六十二億台幣。

根據世貿組織就我國加入 WTO 之最新工作小組報告，亦即提送於二〇〇一年十一月九日到十三日 Doha 世貿部長級會議審查通過之與我國代表諮商所定之最後工作小組報告 Report of the Working Party on the Accession of the Separate Customs Territory of Taiwan, Penhue, Kinmen and Matsu (文件編號：WT/ACC/TPKM/18 on 5 October 2001) 有關政府採購議題之報告 (第 161 至 166 節)，我國政府承諾在加入世貿組織及簽署政府採購協定之前，將就政府採購相關之國內法規，為修正或制定新法工作，並就政府採購制度及程序實施相關之配合措施，包括制定與政府採購協定內容相容之政府採購法，並建立採購申訴制度。因此，我國已於一九九七年五月二十七日公佈施行政府採購法並於一九九六年十一月一日開始正式發行政府採購公報，以為因應。對於加入政府採購協定之時間表，根據上述工作報告第 166 節，我國告知世貿政府採購委員會，我國將於加入 WTO 後一年內或政府採購法公佈施行後一年內，以二者較晚者為準，簽署加入政府採購協定。按我國已於二〇〇二年一月一日正式加入世貿組織，成為正式會員國之一，因此我國最晚理應於二〇〇三年一月一日前簽署加入政府採購協定，且依據我國附錄一總附註規定一經簽署即生效。但目前卻因為對岸之干擾³⁰⁶遲遲無法簽

³⁰⁶ 主要是杯葛我國之附錄一之採購清單中出現中央政府等用字，有違一個中國之原則。並透過本採購協定之簽署國-香港，以採購清單之用字為手段，質疑我國主權問題(sovereignty)，因而致今仍未能完成簽署工作。黃台芬，前揭註 11，971 頁。中國大陸以不願歐美廠商吞食其國內政府採購商機為由，拒絕加入，我國政府決定將限制香港廠商來台投標重大公共工程（政府採購法第 21

署，雖然現階段我國與採購協定之締約國已經一一完成雙邊諮商，但相關國家，如美國、歐盟等就此遲延，均十分關切，甚至質疑我國不遵守入會承諾³⁰⁷。

第二項 面臨國內廠商質疑採購機關辦理採購程序圖利外國廠商

由此，甚至衍生出內國採購案件之爭議。例如：高雄市政府捷運局，為我國政府採購協定附錄一附件二之開放清單中承諾之政府機構，於九十年五月二十五日，高雄市政府捷運局以限制性招標「高雄都會區大眾捷運系統民間參與捷運顧問(第三部份)品質及安全管理監督顧問」案，開放政府採購市場予外國供應商參與，又因為高雄捷運局九十年四月二十五日公佈之高雄市政府公告第二次投標須知中附件第二十一條：「廠商資格為「工程顧問業」之國內廠商或外國廠商在台分公司參與投標者，應於資格文件內檢送行政院公共工程委員會核發之技術顧問機構登記證影本或於開標前應主持人詢問時補正，如未符合者，其所投之標為無效標。」，而英商莫特麥克唐納公司得標案因遭內國供應商質疑投標文件內容不符合招標文件之規定³⁰⁸，但因捷運局允許未具我國技術顧問機構管理辦法第十六條規定登記之英商莫特麥克唐納(Mott Mac Donald Ltd)公司參與投標，並順利得標，即引起內國利益團體嚴重抗議³⁰⁹。

就此案件而言，工程顧問業乃屬於服務項目，我國於九十年時尚非政府採購協定締約國，理論上，除非符合互惠等條件，否則於政府採購程序可以作出差別待遇，甚至不開放給外國供應商參與。但是，除了有經濟效能、品質因素考量外，礙於國際壓力，又必須提早開放市場³¹⁰，惟無法簽署政府採購協定結果更遭內國

條)，以避免大陸藉由香港公司參與台灣重大建設。資料來源：法源法律網
<http://www.lawbank.com.tw/logout.php> 編輯室，法律新聞 / 2001-11-14。惟嗣後此部分已經由香港提出違反不歧視原則與我國談判，而此部分我國承諾清單已無該項限制。

³⁰⁷ 參前揭註 13。

³⁰⁸ 政府採購法第五十條第一項第二款。

³⁰⁹ 周子劍，從高雄捷運局同意未依法登記之英商莫特麥克唐納公司得標談「跨國服務」，台灣省土木技師公會網站，<<http://www.twce.org.tw/index.htm>>最後瀏覽日 2005/5/3。

³¹⁰ 國際貿易局投資業務處，「經濟部何部長美玥與歐洲商務協會餐敘新聞稿」，國貿局網站，民國 93 年 12 月 3 日，新聞稿中表示：經濟部何部長美玥九十三年十二月三日中午邀宴台北市歐洲商務協會會員代表，有關歐洲商務協會商所關切的政府採購議題部份，歐洲商會表達歐盟支持我國加入政府採購協定(GPA)之立場，惟在我國未加入 GPA 前，仍希望我國開放對外商政府採購之限制。

供應商質疑政府未提供相關之保護措施甚至圖利外商，重面臨裡外皆受非難之情形。

第三項 面臨國際壓力提早開放市場

依據本文研究可知，針對公營事業之採購服務與產品，如係供其本身或政府部門之最終消費，屬於政府採購，依據 GATS、GATT 各條之相關規定，原則上均可不受 GATS、GATT 國民待遇原則與最惠國待遇原則之拘束，因此，此類型之採購案，理論上除不必提供給非 WTO 會員國以及屬於 WTO 會員國但非政府採購協定締約國外，縱使面對政府採購協定締約國，也必須先考諸是否政府採購協定之適用範圍，才有適用問題，退一步而言，縱使落入政府採購協定適用範疇，也僅需提供給簽署之會員國國民待遇與不歧視原則。因此除非考慮引入競爭者，藉由競爭增加產業競爭力，或國內無製造生產能力等經濟因素外，根本不需全面立法取消對非政府採購協定會員國間之差別待遇，將談判利益外溢至非政府採購協定之國家，也讓日後與非對手國談判時少了談判的籌碼³¹¹。

長期以來，我國政府辦理採購時，甚至有不開放予國內供應商參與者，例如，民國八〇年八月二十七日公布之「臺灣省政府國外採購財物辦法」第六條即規定：「物資局辦理招標採購，應以國際標購為原則。但相關貿易法令有特殊情形者，得予限制。」此等規定無異於無庸經過談判即大開開放之門。此外舉例言之，例如國貨國運此一政策³¹²，由於運輸服務，乃應適用 GATS，而依據 GATS 第十三條之

³¹¹ 學者蘇明通於其八十六年所書之著作「加入世貿組織對公營事業採購之影響」一文中表示：

國民待遇：各會員就其承諾開放之項目、資格、條件，其給予其他會員之服務業者或服務供給者之待遇，不得低於其給予其本國服務業者或服務供給者之待遇，亦即對於其他會員與本國服務業者或服務供給者，必須一視同仁。我國對於外國業者來華投資營造公司之不逾百分之四十九之股權限制，以及不承認其在我國境以外之工程承攬業績，即屬於給與外國業者國民待遇之負面限制條件。但此等限制條件，已經在諮商對手國之強烈質疑下取消。為了配合國貨國運政策，公營事業進口此等大宗物資，必須優先洽國輪承運，顯然亦非基於運價低廉之考量。相對於 GATT 第十七條之規定，我國實有必要配合修改與此有違之政策或行政規定。

³¹² 民國 80 年 08 月 27 日公布之「臺灣省政府國外採購財物辦法」第七條即規定：物資局辦理國外採購，凡契約規定由買方負責運輸或辦理保險者，應統籌優先洽由省屬航運、保險機構或國輪分別承辦。另外財政部公布而於 88 年 6 月 23 日廢止適用之「國外採購財物辦法」第二條規定：中央政府各機關（以下簡稱各機關）向國外購置財物，由中央信託局集中統籌辦理。公營事業機構

規定，除了供作商業性轉售或提供商業服務使用外，政府為管理目的而採服務之相關法律、規則或要求，可以不適用 GATS 第二條最惠國待遇原則、第十六條市場開放及第十七條國民待遇原則。因此縱使政府有國貨國運之政策或採購措施，在政府機構為政府使用目的進口大宗物資，優先洽國輪承運，實與 GATS 不相背，充其量，簽署政府採購協定後，也僅針對附錄一附件四承諾部分，且在門檻金額以上之服務採購案，才有開放海運服務市場問題，誠與 GATT 第十七條之規定無涉，故以，除非考量到保護國運政策無助於產業發展等經濟效益問題，否則實無禁此此項政策推展之必要。

第二節 不適用政府採購協定之採購案件類型與注意事項

由於政府採購協定乃以「列舉適用機關」與「列舉適用服務」界定協定適用的範圍。所以政府採購協定涵蓋範圍，與 GATT 第三條第八項(a)款以及第十七條第二項所涵蓋範圍未必一致。例如：公營企業採購機械設備，目的乃為生產產品以供銷售或生產服務以供銷售，在概念上，並非為「政府目的之用」，亦非「為立即或終局有政府使用」，且屬於「使用供商業銷售之產品或服務」，故理應非 GATT 第三條第八項(a)款以及第十七條第二項所指之政府採購，而應適用 GATT 所設之各項一般規則所規範；但如前述，因為政府採購協定，並非依照 GATT 所提供之條文界定政府採購範圍，乃是以列舉、各國協商方式做出界定，因此，若政府採購協定之締約國將某一國營事業納入其所承諾簽署協定之附錄一附件三之機關清單中，而清單中又未將國營事業採購機械設備之情形排除在協定規範外，則此種情形，非但必須適用 GATT 各項一般規則，也必須受政府採購協定所規範³¹³。

是以，探討政府採購協定適用範圍後，對內即可以大致釐出何種情況下的採購案可不受政府採購協定規範，以利政府政策推展、內國採購機關決定是否屬於依據「政府採購公告及公報發行辦法」第六條第一項第十二款決定招標公告登載事項中是否為我國所締結之協定所適用之採購案，及提供內國供應商知悉潛在競爭對手，與對外確定協定締約國開放之範圍等參考。

目前 WTO 會員國中已經簽署政府採購協定之會員國僅有二十八國，因此詳細

得自行或參照本辦法委託中央信託局辦理採購。第七條規定：中央信託局辦理國外採購，凡契約規定由買方負責運輸或辦理保險者，應統籌優先洽由國輪、國內保險機構分別承辦。

³¹³ 羅昌發，前揭註 3，390 頁。

規劃出各類採購案在政府採購協定架構下的規範狀況，理論上，即有其運用之實益，例如可以實施差別待遇、歧視性措施等。

雖然，依據 WTO 政府採購協定前言所示，協定目的在於促成世界貿易更高度之自由與擴展，並改善世界貿易行為，且表示關於政府採購之法律、規章、程序及實務，對於國外或國內之貨品、服務及國外或國內之供應商間，不得以保護國內貨品或服務或國內供應商之目的，加以制定、採用或採行，亦不得對國外貨品或服務或國外供應商彼此間有所歧視，因此，政府採購協定會員國究竟得否以保護內國貨品或服務之目的而採行保護措施，似乎有疑義，然則，有主張「保護本國業者的利益不一定跟保護主義畫上等號」³¹⁴，惟總之不可諱言地是重大公共建設的工程量，確實會直接影響營造展業的發展，而間接影響到其他相關產業，如規劃不當，對一國之經濟之衝擊不可謂不大，此部分除學說充分闡述外，在實務操作之歷史軌跡中亦可從中看出，例如，八十六年八月十三日台灣省政府即以(86)府建四字第九四〇五九號函³¹⁵檢送監察院公共工程專案小組一年來總結報告結論行政院總結所屬機關研處意見，表示有「主工程推案量不穩定，造成營造業消長異常」「公共工程之推動有賴人力、材料、機具及資金等各方面工程資源的充分配合。過去我國為促進國家經濟發展，次第推動各項大型公共建設，期間曾產生工程量驟然增減的狀況，造成工程資源不足或閒置，均對營造產業的發展，產生不利的影響。本院（監察院）工程會已著手建立工程資源供需調查預測體系，作為政府推動公共工程政策之參考，以持續而穩定地推出公共工程，每年維持適當之成長規模。八十五年度及八十六年度該會均已統計並公布全國公共工程預算總額，其目的即在了解全國執行能力，以引導相關產業的發展」。當然，決定一國公共工程預算，乃內國政策，政府採購協定無法加以干涉，但真正實際運作後，採購程序等細節，即處處受制於政府採購協定，是以，縱使我國簽署政府採購協定，亦必須仔細規劃出協定適用範圍，以利日後政策之推展。是以，對政府採購市場之妥善規劃，乃一國經濟發展之要務。

第一項 WTO 與非 WTO 會員國間

³¹⁴ 楊光華所評論，收錄於楊光華主編，前揭註 96，230 頁。另外，依據挪威收費系統採購案專家小組之見解，採購之必要性問題與財政問題均不是政府採購協定所規範者，是以，一國政府對有無採購必要以及其他財政考量均無違反政府採購協定問題。

³¹⁵ 臺灣省政府公報，冬字第 17 期，民國八十六年，14-27 頁。

理論上，針對非 WTO 會員國，除不適用 WTO 協定與相關之原理原則外，不必開放我國政府採購市場，甚至也可以給予差別待遇，無最惠國待遇與國民待遇之問題。

惟運用上應注意迄至二〇〇五年二月十六日為止，WTO 會員國共計有一百四十八個會員³¹⁶，其貿易量占全球貿易總量約達百分之九十以上³¹⁷，而二〇〇二年則約含括全球 95% 的貿易量³¹⁸，政府採購協定會員國則有 28 國，因此，因此從經濟角度上考慮，如果區別之再予以不同的法律設計反而不符合行政成本，故以，運用上除非是有其他外交政策等因素之考慮³¹⁹，否則，顧及龐大的法律設計後的執行成本問題，本文並不建議針對非 WTO 會員再予以不同之法律設計。

第二項 WTO 架構下

第一款 政府採購協定締約國與非締約國間

對於同為 WTO 會員國，但非屬於政府採購協定締約國之國家，除政府機關、國營貿易事業非為政府目的之用、且為商業轉售銷售用之產品、服務供應之採購，必須遵守最惠國待遇、國民待遇原則外；政府機關為政府目的之用、且非為商業轉售銷售用之產品、服務供應之採購，不需依照 GATT 與給予最惠國待遇與國民待遇³²⁰。又實務運作上，為了兼顧行政效率與品質，有執行能力的外國廠商參與我國政府採購市場對促進競爭亦有幫助，我國也於民國 88 年 5 月 6 日訂有「外國廠商參與非條約協定採購處理辦法」，其中第五條即規定機關辦理非條約協定採購，得「視實際需要」於招標文件中規定允許非締約國之外國廠商參與，且於該辦法第六條規定允許外國廠商參與非條約協定採購之情形，得於招標文件中規定外國

³¹⁶ <http://www.WTO.org/english/theWTO_e/whatis_e/tif_e/org6_e.htm>2005/3/22

³¹⁷ 王業仁，我國加入世界貿易組織後對產險業經營策略影響之研究，逢甲大學，碩士論文，民國八十九年，8 頁。

³¹⁸ 顏慶章，「我國加入世界貿易組織之展望」，收錄於楊光華主編，前揭註 96，11 頁。又在烏拉圭回合談判時期，GATT 成員以經由最初的二十三個發展到一一四個，調解世界貿易量達到 95%，參羅曉軍，WTO 中國大商機，靈活文化事業有限公司，台北，二〇〇一年十一月，10 頁。

³¹⁹ 例如 92 年 8 月 21 日公布之中華民國與巴拿馬共和國自由貿易協定其中就政府採購部分另有規定。

³²⁰ 羅昌發，前揭註 46，722 頁。

廠商不適用政府採購法第二十一條第四項平等受邀之機會、採購法第三十七條第一項投標廠商資格之規定與採購法第五十七條第二款平等對待之規定。是以，該辦法此等相關規定，均不違反 GATT 與 GATS、GPA。

舉例言之，A 國、B 國與 C 國均為 WTO 會員國，惟 A、B 兩國簽署政府採購協定，因此，A 國對 C 國之同類產品、服務與供應商，於 A 國政府機關在進口後為政府目的且非為轉售銷售用之貨品採購、服務採購，均不需開放給 C 國；也可不同於本國產品、服務之差別待遇。另外，A 國提供給 B 國之採購機會，並無義務開放給 C 國。僅國營貿易事業的產品採購需注意應給予其他 WTO 締約國之貿易公平且合理之待遇即可。

另外由於 GATT 第三條第八款明文規定政府機關為商業轉售銷售用之產品採購，例如，採購石油原料作為提煉汽油而銷售用等，有 GATT 國民待遇的適用；GATS 第十三條第一項規定，倘若政府機關非為政府目的、且為商業轉售銷售用之服務供應之服務採購，即必須適用 GATS 第二條關於最惠國待遇之規定、GATS 第十六條關於市場開放之規定以及 GATS 第十七條關於國民待遇之規定。所以倘若如果一國政府又把此種產品、服務採購均納入政府採購協定清單中，就須受到 GATT/GATS 與 GPA 之雙重規範。

此外未簽署政府採購協定之國家，當然亦無義務開放其內國之政府採購市場與我國之供應商，此部分的判斷對我國供應商有能力參與國際採購案者十分重要，且必須注意；其二，由於我國供應商具有海外得標經驗者為數不多³²¹，是以，我國供應商目前參與政府採購者，仍以內國政府採購市場為重，因此，我國政府一方面，為引導國內產業發展，就內國政府採購市場除非認為國產品具有國際競爭力或欲藉由競爭提升能力，否則尤其應嚴加防堵市場利益外溢予非政府採購協定協定之 WTO 會員國；其三，另一方面亦應保留開放空間，增加在 WTO 架構下的談判籌碼，例如，第三國欲加入政府採購協定時必須與我國展開談判，抑或政府採購協定往多邊方向談判邁進時，與 WTO 各國談判之籌碼；其四，在此架構下所應注意的是，如要實施合乎 WTO 與政府採購協定規定的差別待遇，要防堵利益於非政府採購協定國家，那麼除了強化各行政機關採購人員此部分專業知識之訓練外，無疑的一定要強化原產地規則之認定，藉由有效率的原產地認定方式，降低區別適用所耗費之行政成本。

末按，由本文案例研究結果發現，因為因為我國目前礙於國際現狀尚未簽署

³²¹ 林美杏，「我國企業在 WTO 政府採購協定架構下行銷策略之研究」，國立中正大學，碩士論文，民國 92 年，71 頁。

政府採購協定，已經引發相關國家之不滿，甚至提出我國違反入會承諾的質疑³²²，雖然我國於民國八十八年訂有外國廠商參與非條約協定採購處理辦法，可視「實際需要」而開放外商參與稍作緩頰。

第二款 同為政府採購協定締約國間

第一目 不適用政府採購協定之類型

依政府採購協定第三條規定必須遵守國民待遇與不歧視原則³²³，所謂不歧視指的是賦予政府採購協定締約國的承諾必須賦予給全體該協定之會員國；賦予非政府採購協定締約國的承諾，不必賦予給全體政府採購協定會員國³²⁴，因此，只要不違反政府採購協定之規定，政府採購協定締約國便無異議的法律空間。下列措施，在同為政府採購協定締約國之間，均不違反政府採購協定：

一、賦予非政府採購協定締約國的承諾，不必賦予給全體政府採購協定締約國。

二、互惠條件³²⁵：如締約國對我國不開放該項之政府採購市場，則我國亦可

³²² Amber Chung staff reporter, ECCT urges faster liberalization, Taipei-Times, 2005/4/13, <<http://www.taipeitimes.com/News/biz/archives/2005/04/13/2003250306>>2005/4/14 瀏覽。報導中指出：台北歐洲商會表示對我國開放市場的努力表示肯定，但是因為歐洲廠商超過兩百種以上的貨物都是在大陸製造，因此除反覆重申我國應進一步開放服務市場外，另外指出對中國大陸貨物的進口限制與尚未簽署政府採購協定這兩部分已經違反 WTO 協定了，並希望能在向 WTO 提出爭端解決控訴前解決此部分問題。記者呂志翔，「因中國政治力介入台灣尚未加入世貿採購協定」，蕃薯藤網站，2005/4/19，<<http://news.yam.com/cna/international/200504/20050419837694.html>>2005/4/20 報導中指出：繼歐洲商會之後，美國商會會長姜森也表示，台灣未加入世界貿易組織 (WTO) 的「政府採購協定 (GPA)」違反了入會承諾。

³²³ 國民待遇及不歧視原則適用之對象為：「原產於 GPA 締約國之產品+服務+服務供應者(限供應 GPA 締約國之產品與服務)」。

³²⁴ 另外一方面即表示 GPA 締約國仍有與非 GPA 締約國締結雙邊採購協定之機會。

³²⁵ Michael J. Trebilcock and Robert Howse, supra note 45, at 202.

相對依據互惠原則不必開放開項政府採購市場。

三、不受政府採購協定規範的採購，簡而言之，即為未列於市場開放清單範圍內之採購。可分為以下列：

(一) 非附錄一附件一至附件三承諾之採購機關，不屬適用範圍內之承諾機關，原則上除符合韓國仁川國際機場採購案小組所提供之「the legal unity test」、「the principal-agent relationship」判斷標準而被認定是「承諾機關」外，否則不適用政府採購協定。

(二) 不屬於協定適用之採購行為。例如，非以契約簽約者，或贈與、補助等即是。倘是否屬於協定適用之採購行為發生爭議，可依據韓國仁川國際機場採購案所提供之「the principal-agent relationship」判斷外，尚可以依據美國聲納繪圖系統採購案所提供之是否為政府支出、政府對產品之使用或利益，與政府對產品取得過程之控制力等標準，認定是否為政府採購行為。

(三) 不屬於協定適用之採購客體。例如，權利即是。

(四) 非協定適用之採購金額。未達協定適用之門檻金額而由政府機關、地方政府或國營機構辦理之採購，不適用政府採購協定，即可參考美國採購國貨法規定，該規定強制優先採購國貨，或給予差別待遇，均無違反協定問題。此部分之運用例如我國於九十一年四月二十四日修正之扶助中小企業參與政府採購辦法第三條³²⁶規定即是。又倘有關混合契約之契約價值計算，應參考 VAT 門檻金額計算案專家小組所提供之見解。

又採購機關決定採購案是否適用政府採購協定時，有關門檻金額之高低，尚須適用互惠原則，查各國開放金額是否有較高情形，倘有較高之情形原則上應以較高的門檻金額為準。

(五) 非開放承諾範圍者，例如，非屬附錄一附件四開放之服務採購。

(六) 雖為政府機關、地方政府或國營機構之採購，但於承諾附件中依據附件註釋或於總附註設有保留條件者；例如，我國保留有 HS8601 鐵路機車、HS8603 自力推進之鐵路車道用客車、貨車，HS8605 非自力推進之鐵路車道用客車、貨車，HS8607 鐵路或電車道機車或運輸用之零件，HS8608 鐵路或電車軌道固定裝置及配

³²⁶第一項即規定機關辦理採購，於不違反法令或我國所締結之條約或協定之情形下，得視案件性質及採購規模，規定投標廠商須為中小企業，或鼓勵廠商以中小企業為分包廠商；第二項規定：未達公告金額之採購，除中小企業無法承做、競爭度不足、標價不合理或有本法第二十二條第一項各款、第一百零四條第一項第一款與第三款及第一百零五條第一項各款情形者外，以向中小企業採購為原則。

件、機械式信號、安全或交通控制設備等依據總附註第六條亦不開放給締約國參與者。以及³²⁷。

五、非政府採購協定承諾範圍，且未列入附錄一附件三而屬於轉售性質之採購項目：例如，公營事業採購之原物料等。惟應注意此等採購案雖不適用政府採購協定，卻仍應遵守 GATT/GATS 一般原則。

六、受政府採購協定規範的採購，然屬於政府採購協定第二十三條之除外事項者。

在 WTO/GPA 架構下，必須先區別政府採購協定締約國與非締約國後，其次又因為 GPA 架構下復存在著互惠原則的適用，因此是否落入政府採購協定之適用範圍，其複雜度已經十分高。再者，除了區別政府採購協定之適用範圍外，在執行方面，更需要嚴格落實原產地規則之運用，嚴密檢視服務、產品採購之原產地。舉例言之，由於政府採購協定第三條第一項所規定之國民待遇原則及不歧視原則，適用於「產品、服務與供應商」之間，因此 A、B 兩國為 GPA 協定締約國、(C) 國則非 GPA 協定締約國，A 國之供應商向 B 國之採購機關投標，倘若 A 國供應商所註明之供應產品乃 (C) 國者，則採購機關拒絕其投標，也不至於違反政府採購協定第三條規定³²⁸。



第二目 統計資料分析

此部分區別政府採購協定適用範圍之重要性，可以從政府採購市場規模之統計資料來窺究竟，本文以一九九五年至二〇〇三年我國政府採購市場屬於門檻金額以上與以下之採購案來作分析外，更提供各類採購客體之採購比率、金額來作

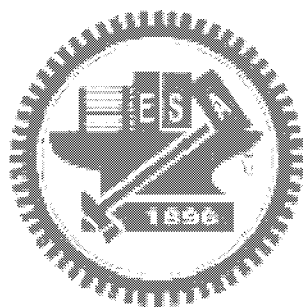
³²⁷ GPA 第二十三條雖有例外規定，但如果引用協定中就涉及保護國家安全及國防的採購活動所訂的例外情況，禁止他國參與，亦應先評估是否有違反協定的原則性規定，例如，歧視原則等。就此我國即曾經發生過，在西元二〇〇二年，世界貿易組織下的政府採購協定委員會討論我國提交的加入政府採購協定之草擬文本，在草擬文本中我國當時曾註明有關數項產品和服務的承諾不適用於香港。但因為，每一締約國在加入政府採購協定時均須就加入文本為談判，因此在香港代表向我國在日內瓦的代表作接觸後，我國新的草擬文本中已刪除該等除外項目。資料來源：香港特別行政區政府，政府資訊中心，2002.02.27 在立法會會議上議員的提問以及工商局局長的書面答覆：<http://www.info.gov.hk/gia/general/200202/27/0227158.htm>。

³²⁸ 羅昌發，前揭註 46，788 頁。

說明，此部分統計如次：

1995 至 2003 年度 GPA 適用機關採購規模統計一覽表

單位：百萬元新台幣



項 目	中央機關	地方機關	其他機關	合計
1995 年度合計	73,876	184,152	109,855	367,883
門檻金額以上	58,620	43,779	196,723	196,723
門檻金額以下	15,256	89,828	66,076	171,160
1996 年度合計	79,662	126,319	180,908	386,889
門檻金額以上	60,170	49,670	115,049	224,890
門檻金額以下	19,492	76,649	65,859	162,000
1997 年度合計	97,695	78,124	173,271	349,090
門檻金額以上	80,555	32,044	82,816	195,675
門檻金額以下	17,140	46,080	90,455	153,675
1998 年度合計	240,785	151,120	37,229	429,019
門檻金額以上	99,885	117,528	27,425	244,838
門檻金額以下	140,785	33,592	9,804	184,181
1999 年度合計	115,516	143,154	172,816	431,486
門檻金額以上	86,893	80,357	89,767	257,017
門檻金額以下	28,624	62,797	83,049	174,470
2000 年度合計	207,188	35,434	251,758	494,379
門檻金額以上	111,133	14,555	163,055	288,743
門檻金額以下	96,054	20,897	88,704	205,637
2001 年度合計	238,044	73,349	306,293	617,686
門檻金額以上	150,498	48,218	199,378	398,095
門檻金額以下	87,546	25,131	106,914	219,591
2002 年度合計	173,794	67,837	289,825	531,456
門檻金額以上	105,709	37,279	189,065	332,053
門檻金額以下	68,085	30,558	100,760	199,403
2003 年度合計	333,250	105,772	254,153	693,176
門檻金額以上	236,313	81,273	158,703	476,289
門檻金額以下	96,937	24,499	95,451	216,888

資料來源：行政院公共工程委員會/本文彙整³²⁹。

由上開統計資料顯示，我國政府採購市場規模在一九九五年到二〇〇〇年間總金額每年約在 3500 億~4943 億台幣間，惟自二〇〇一年後每年採購總金額大幅增加，二〇〇一年政府採購總金額高達 6176 餘億，二〇〇二年政府採購總金額達 5314 餘億、二〇〇三年政府採購總金額更達 6931 餘億元，逼近 7000 億台幣，由此可知政府採購市場規模不但逐年增加且攀升快速。

就合計中央、地方與其他機關門檻金額以上之採購案而言，除每年持續成長外，自一九九六年至二〇〇〇年間，就門檻金額以上之採購案每年均在 2248 餘億至 2887 餘億元間，然二〇〇一年合計中央、地方與其他機關門檻金額以上之採購案，較之二〇〇〇年一口氣攀升 1100 餘億元而全年高達 3980 餘億元。

再就中央、地方與其他機關而言，自一九九九年後，除二〇〇三年中央機關採購金額超過 2363 餘億外，中央、地方與其他機關（一般為國營事業）三者中，以其他機關每年採購總額為重。

由等數字得見我國政府採購市場非但逐年擴大，且門檻金額以上之採購案件成長幅度更大於門檻金額以下之採購案，且中央、地方與其他機關（一般為國營事業）三者中，以其他機關每年採購總額為重。此得據為我國政府施政之重點，並藉由有效區別協定適用範圍，運用不違反政府採購協定之範疇，以引導國家產業發展。



³²⁹ 本統計報告對象係針對列入我國 GPA(Government Procurement Agreement--政府採購協定)政府採購清單之各政府機構、學校及事業單位之統計(即排除未列入清單之各縣市政府採購案件)。

我國自一九九九年起至二〇〇三年止，工程、財物與勞務類採購規模佔總採購金額統計百分比，如下：

各級政府機關		中央機關%	地方機關%	其他機關%	合計%
1999 工程	以上	8.9	13.8	4.2	26.9
	以下	4.3	13.5	14.4	32.2
	合計	13.2	27.3	18.6	59.1
財物	以上	8.7	4.0	14.3	27.0
	以下	1.7	0.8	3.8	6.4
	合計	10.4	4.8	18.1	33.4
勞務	以上	2.5	0.8	2.3	5.7
	以下	0.6	0.3	1.0	1.9
	合計	3.1	1.1	3.3	7.6
2000 工程	以上	10.9	2.0	5.0	17.9
	以下	14.0	3.4	11.2	28.6
	合計	24.9	5.4	16.2	46.5
財物	以上	7.1	0.6	25.7	33.4
	以下	3.6	0.4	5.2	9.2
	合計	10.7	1.0	30.9	42.6
勞務	以上	4.5	0.3	2.3	7.1
	以下	1.8	0.4	1.6	3.8
	合計	6.3	0.7	3.9	10.9
2001 工程	以上	11.5	6.4	3.6	21.5
	以下	9.8	3.2	10.9	23.9
	合計	21.3	9.6	14.5	45.4
財物	以上	6.7	0.5	26.0	33.3
	以下	2.6	0.5	4.5	7.6
	合計	9.3	1.0	30.5	40.9
勞務	以上	6.1	0.9	2.7	9.6
	以下	1.8	0.4	1.9	4.1
	合計	7.9	1.3	4.6	13.7
2002 工程	以上	8.7	7.8	3.1	17.6%
	以下	8.0	4.7	11.5	24.1

	合計	16.7	10.5	14.6	41.7
財物	以上	4.6	0.5	29.2	34.3%
	以下	2.6	0.5	5.2	8.4
	合計	7.2	1.0	34.4	42.7
勞務	以上	6.6	0.7	3.3	10.6%
	以下	2.2	0.6	2.2	5.1
	合計	8.8	1.3	5.5	15.7
2003 工程	以上	19.0	10.8	1.4	31.1%
	以下	9.3	2.6	9.3	21.2
	合計	28.3	13.4	10.7	52.3
財物	以上	7.4	0.3	18.9	26.6%
	以下	2.6	0.4	3.1	6.0
	合計	10.0	0.7	22.0	32.6
勞務	以上	7.8	0.6	2.6	11.0%
	以下	2.1	0.5	1.4	4.1
	合計	9.9	1.1	4.0	15.1

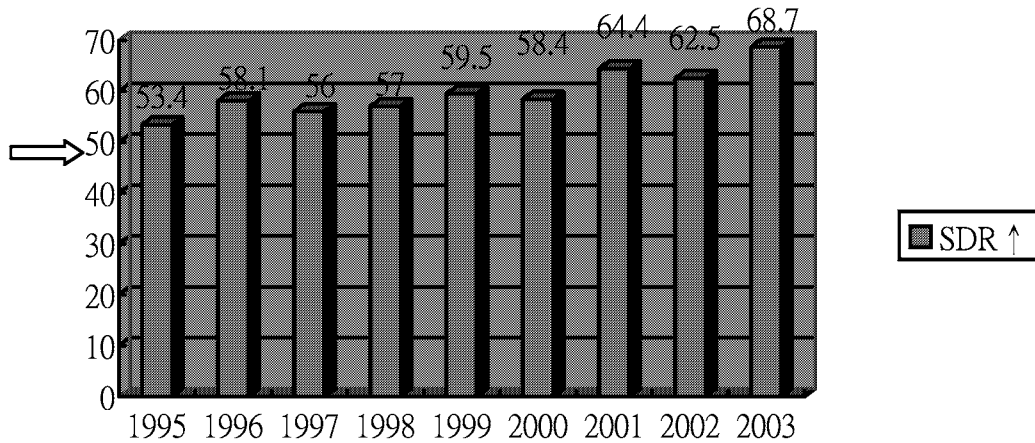
資料來源：行政院公共工程委員會/本文彙整³³⁰。

統計上開兩份資料，每年門檻金額以上之採購案占總採購案之百分比如下：一九九五年門檻金額以上之採購案占總採購案之 53.4%，一九九六年則為 58.1%，一九九七年為 56.0%，一九九八年為 57%，一九九九年為 59.5%，於二〇〇〇年為 58.4%，至二〇〇一年時則突破 60%，是年門檻金額以上之採購案占總採購案之 64.4%，二〇〇二年則略降 2% 而為 62. %，然到了二〇〇三則門檻金額以上之採購案占總採購案 68.7%。

是以自一九九五年起除每年固定均超過半數之政府採購案均高於門檻金額，且有逐年攀升之趨勢外，自二〇〇一年後門檻金額以上之採購案占總採購案每年均超過 60%，此等趨勢可知，倘我國正式簽署政府採購協定，至少有 60% 之政府採購市場必須開放，且開放規模日趨攀升。

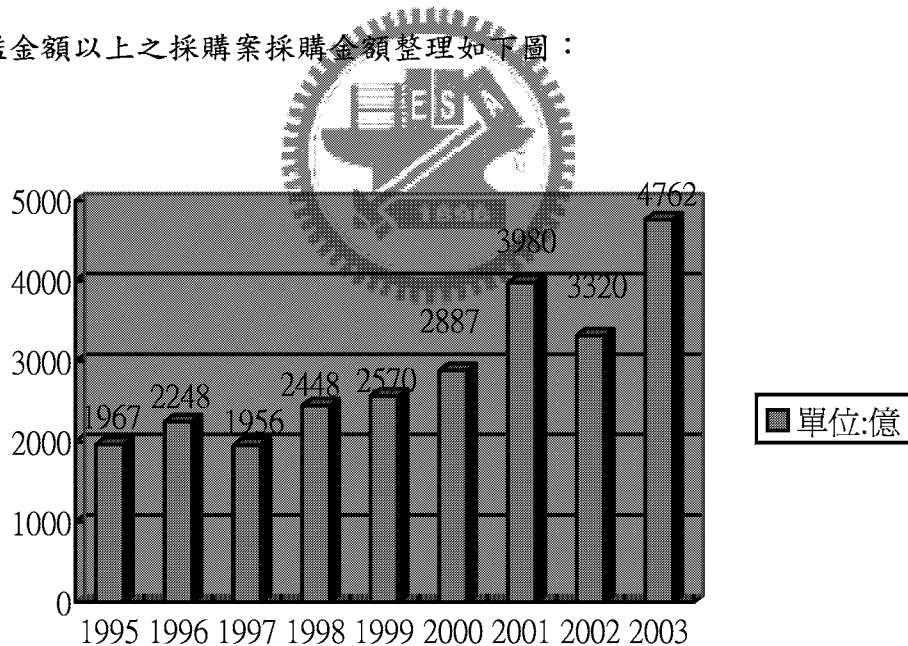
³³⁰ 此處以上、以下所指乃門檻金額以上與門檻金額以下。

此部分每年門檻金額以上之採購案占總採購案之百分比(%)整理如下圖：



資料來源：本文彙整。

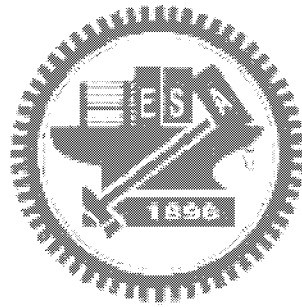
每年門檻金額以上之採購案採購金額整理如下圖：



資料來源：本文彙整。

由上圖可明顯看出，二〇〇一年門檻金額以上之採購案總額為 3980 億台幣，已經超過一九九五年與一九九六年及一九九七年等各年度採購總金額；且二〇〇三年的門檻金額以上採購案總額更高達 4762 億台幣，更超過一九九八、一九九九年度總額，而與二〇〇〇年度的採購總額相當，政府採購市場每年增加速度十分

驚人。



九十一年 GPA 適用機關採購規模佔總採購金額統計百分比

各級政府機關	中央機關		地方機關		其他機關		合計	
	金額	%	金額	%	金額	%	金額	%
工程類								
SDR	5,000,000 SDRs		15,000,000 SDRs		15,000,000 SDRs		-	
NT 百萬元	209.9		629.7		629.7		-	
以上 ³³¹	46,206,100,728	8.7%	30,782,780,000	5.8%	16,519,653,908	3.1%	93,508,534,636	17.6%
以下	42,302,653,377	8.0%	24,787,029,554	4.7%	61,001,132,431	11.5%	128,090,815,362	24.1%
合計	88,508,754,105	16.7%	55,569,809,554	10.5%	77,520,786,339	14.6%	221,599,349,998	41.7%
財物類								
SDR	130,000 SDRs		200,000 SDRs		400,000 SDRs		-	
NT 百萬元	5.45		8.39		16.79		-	
以上	24,306,519,961	4.6%	2,518,040,158	0.5%	155,257,345,491	29.2%	182,081,905,610	34.3%
以下	13,990,596,730	2.6%	2,552,398,117	0.5%	27,853,877,808	5.2%	44,396,872,655	8.4%
合計	38,297,116,691	7.2%	5,070,438,275	1.0%	183,111,223,299	34.4%	226,478,778,265	42.7%
勞務類								
SDR	130,000 SDRs		200,000 SDRs		400,000 SDRs		-	
NT 百萬元	5.45		8.39		16.79		-	
以上	35,195,985,680	6.6%	3,978,528,748	0.7%	17,287,729,738	3.3%	56,462,244,166	10.6%
以下	11,792,155,570	2.2%	3,218,359,720	0.6%	11,904,616,633	2.2%	26,915,131,923	5.1%
合計	46,988,141,250	8.8%	7,196,888,468	1.3%	29,192,346,371	5.5%	83,377,376,089	15.7%
工程、財物及勞務門檻以上之採購金額佔總採購總額之比例							62.5%	

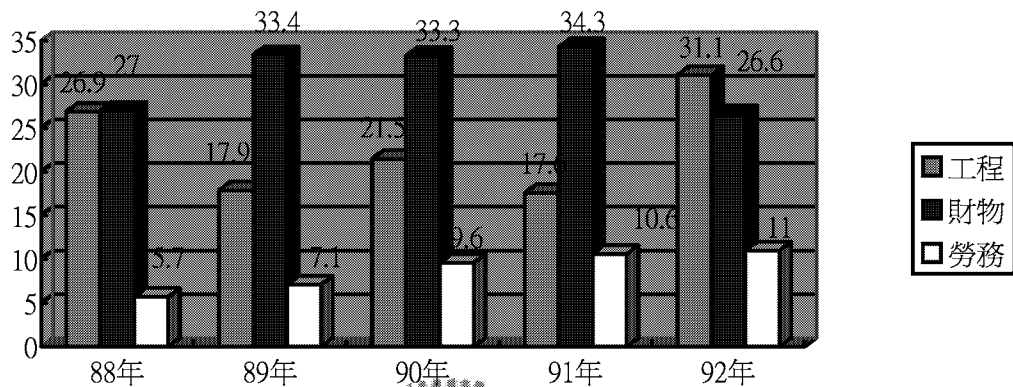
資料來源：行政院公共工程委員會³³²³³¹ 此處以上、以下所指乃門檻金額以上與門檻金額以下。³³² NT 部分乃指：特別提撥款折合該年度之新台幣之大約數目。

九十二年 GPA 適用機關採購規模佔總採購金額統計百分比

各級政府 機關	中央機關		地方機關		其他機關		合 計	
	金額	%	金額	%	金額	%	金額	%
工程類								
SDR	5,000,000 SDRs		15,000,000 SDRs		15,000,000 SDRs		-	
NT	209.9		629.7		629.7		-	
門檻以上 採購金額	131,421,460,219	19.0%	74,907,993,676	10.8%	9,517,515,427	1.4%	215,846,969,322	31.1%
門檻以下 採購金額	64,365,664,483	9.3%	18,324,912,000	2.6%	64,281,485,393	9.3%	146,972,061,876	21.2%
合計	195,787,124,702	28.3%	93,232,905,676	13.4%	73,799,000,820	10.7%	362,819,031,198	52.3%
財物類								
SDR	130,000 SDRs		200,000 SDRs		400,000 SDRs		-	
NT	5.45		8.39		16.79		-	
以上	50,992,059,260	7.4%	2,158,158,858	0.3%	131,094,806,061	18.9%	184,245,024,179	26.6%
以下	17,676,793,113	2.6%	2,638,378,639	0.4%	21,197,818,835	3.1%	41,512,990,587	6.0%
合計	68,668,852,373	10.0%	4,796,537,497	0.7%	152,292,624,896	22.0%	225,758,014,766	32.6%
勞務類								
SDR	130,000 SDRs		200,000 SDRs		400,000 SDRs		-	
NT	5.45		8.39		16.79		-	
以上	53,899,499,443	7.8%	4,207,016,925	0.6%	18,090,391,181	2.6%	76,196,907,549	11.0%
以下	14,894,974,390	2.1%	3,536,022,890	0.5%	9,971,461,756	1.4%	28,402,459,036	4.1%
合計	68,794,473,833	9.9%	7,743,039,815	1.1%	28,061,852,937	4.0%	104,599,366,585	15.1%
工程、財物及勞務門檻以上之採購金額佔總採購總額之比例 68.7%								

資料來源：行政院公共工程委員會³³³³³³ NT 部分乃指：特別提撥款折合該年度之新台幣之大約數目。另外以百萬元為單位計算。以上，

由前開我國自一九九九年起至二〇〇三年止，工程、財物與勞務類採購規模佔總採購金額統計百分比圖，及上開二〇〇二年度與二〇〇三年度 GPA 適用機關採購規模佔總採購金額統計百分比圖，可將工程、財物與勞務類之「門檻金額以上」採購案佔總採購金額統計之百分比構圖如下：



資料來源：本文彙整。

財物類之門檻金額以上採購案之百分比，除 2003 年外，自 1999 年以來較之工程與勞務類採購而言長期居冠，亦即未來我國政府採購市場必須開放予政府採購協定締約國者，以財物類政府採購市場為重，而此部分表示我國承諾之附錄一附件一至三之機關採購總額中，以採購客體為「產品」類者佔總採購金額之百分比最高，未來內國供應商面對的競爭也最為激烈。

又二〇〇三年度之工程類門檻金額以上採購案之百分比，雖然超過財物類之門檻金額以上採購案，亦即工程類門檻金額以上採購案占二〇〇三年度總採購案 31.1%，然則，雖然財物類門檻金額以上採購案占總採購案為 26.6%，惟財物類門檻金額以上採購案之金額仍達 1842 餘億，較二〇〇二年度財物類門檻金額以上採購案之金額 1820 餘億為高，仍呈現增加狀況。因此，主管機關或政府部門對於產品採購案，應注意提升內國供應商之競爭力、促廠商製程符合國際或國家標準，嚴加落實原產地規則。

以下指：門檻金額以上之採購金額，門檻金額以下之採購金額。

第三目 注意事項

是以因應上開發展趨勢可知：

我國每年門檻金額以上之採購案占總採購案之百分比均超過 50%，即未來簽署協定後半數之政府採購市場必須開放，且自二〇〇一年後每年均超過 60% 之政府採購市場必須開放，因此開放規模日趨擴大。因此，強化內國供應商之國際競爭力刻不容緩。

又產品採購（財物採購）方面因為其特性大都屬於一國政府較為常態性之支出，是以財物類之門檻金額以上採購案占總採購金額之百分比，除民國九十二年外，長期居冠。另一方面，因為產品採購市場之國際規範發展較為成熟，自東京回合政府採購協定以來即長期為國際社會所關注，在現今政府採購協定規範下，除非於附錄中有提出特別排除之條件或屬於除外事項外，否則原則上產品採購只要是屬於附錄一附件一至附件三之承諾機關且超過門檻金額者，幾乎均需適用協定，因此，政府在此等採購策略能運用之空間極為有限，又我國在國際貿易活動上的排名約為第十四位³³⁴，長期以來具有相當之國際貿易實力，因此產品採購方面之政府採購市場，以強化內國供應商之國際競爭力，配合將採購程序透明化、提高採購效能方式要務，故以政策上僅能強化各採購機關就互惠原則、原產地規則之查證，排除供應商提供非協定締約國之服務、產品進入政府採購市場外，應強化內國供應商之國際競爭力，進一步爭取更大的國際採購市場。

服務採購（勞務採購）部分，由上開圖表可如，我國勞務之政府採購市場除了有逐年增加之趨勢外，此部分之政府採購總金額在二〇〇三年就已經超過 1045 億台幣，而占政府採購市場總額 15.1 之百分比，此外，這部分之採購案與服務業發展息息相關，目前國際間已開發國家服務業已經開始跟隨製造業出現外流趨勢，根據經建會二〇〇四年三月所做出的「我國服務業發展綱領及行動方案」報告，指出二〇〇三年我國服務業產值占國內生產毛額（GDP）的比率為 67.8%³³⁵

³³⁴ 羅昌發，前揭註 96，216 頁。

³³⁵ 不過就產值或就業比重而言，臺灣仍較主要國家相對為低，服務業就業比重目前僅達 57.9%，相對於新加坡的 74.3% 或日本之 65.4% 均較低，顯示臺灣服務業未來發展空間極大。尤其現階段

(6.68 兆新台幣)，雇用就業數 (554.3 萬人) 佔全體就業人數 57.9%，比工業 30.4% 和農業 1.8% 高出許多³³⁶。預估每年服務業產值平均發展率為 6.1%，因此，未來以發展服務業，並進而提升產業附加價值，為我國政府所規劃之經濟發展主要目標，而服務業開放部分也是「七月套案」主要的重點，雖然七月套案中已經決定不在對新加坡議題中有關政府採購透明化部分繼續討論，惟政府採購議題在 WPGR 的發展亦應加以關注，故以從經濟政策反應到「服務採購」議題上，也就不得不將焦點放在服務業談判上³³⁷，亦即，由於服務採購的議題發展乃近年之事，未如產品採購一般成熟，因此現階段我國政府除必須緊守服務採購市場外，謹慎評估各服務業之競爭力擬定服務採購市場之腳步、公告優先次序以供相關產業因應³³⁸，其次，對於初期產業具有發展潛力者，予以詳細之採購規劃，甚至提供不適用政府採購協定之採購服務限內國供應商參與，亦是可以考慮之方向。當然我國一方面除了必須謹慎面對 GATS 就服務業開放之市場的談判發展外，反應到政府採購協定談判上，就未來可能之我國政府採購協定承諾附件四服務業開放的範圍也必須相對謹慎，至少目前必須嚴格區別我國承諾之附錄一附件四之範圍，且依據我國附件四之註釋觀之，因為保留條件較多，亦應強化保留條件之理解。

產業發展正面臨再升級的挑戰，國內結構性失業問題也極待解決；發展服務業，可以提升產業附加價值、強化核心競爭優勢、創造更多就業機會。資料來源：行政院經濟建設委員會，「服務業發展綱領及行動方案」2005/4/12 發佈。 <

http://www.cepd.gov.tw/business/business_sec3.jsp?businessID=28&parentLinkID=3&linkid=69

2005/6/1 最後瀏覽日。

³³⁶ 靖心慈，「服務貿易與新回合談判」，國際經濟情勢週報，第 1560 期，93 年 11 月，13-14 頁。

³³⁷ 商業服務方面的統計數字因發展未如產品市場成熟、分類與談判發展較晚，WTO 統計資料請參：<http://www.wto.org/english/res_e/statis_e/statis_e.htm 2005/5/29 > 最後瀏覽日。

³³⁸ 全國商總理事長王令麟建議政府應輔導大型知識經濟服務產業，現行政策都在補助技術和設備，但服務業核心價值在人，而且大型知識經濟服務產業才具有國際競爭力，一定要規模化，發展大型知識產業，有助提升國際競爭力；王令麟說，台灣加入 WTO 後已看到廣告代理業被外商取代，另外台灣船務代理業也淪為外商天下，不過也提升了台灣海運品質和競爭力；其指出，在外商進軍台灣之後，國內應思考台灣要發展何種服務業，如何提升技術和經驗，不然將成為外商服務業的殖民地。其舉例，荷蘭的土地和人口和台灣差不多，但荷蘭有世界第一大銀行荷蘭銀行，而台灣服務業產值占國民生產毛額達 67%，卻沒有一家國際排得上名的服務業，台灣是出口導向的國家，但要出口何種服務業卻未思考，日本韓國的卡通動畫產業發展得很好，但台灣卻比不上日韓。資料來源：徐瑜珮，「全國服務業發展會議落幕，產官建言建構我服務業政策」中華經濟研究院(台灣 WTO 中心)，九十三年九月二十二日，<

http://192.192.124.14/SmartKMS/do/www/readDoc?document_id=32760> 2005/6/1 最後瀏覽日。

工程服務採購部分，由上開統計資料與圖示顯示，我國歷年工程服務採購案消長不一，惟工程採購案具有長期使用與個案性之特質，加上公共工程建設的主辦機關甚多，舉如內政部營建署、交通部公路局、國道新建工程局、經濟部水利局及各縣市市政府工務局，甚至國營事業中油、台灣電力公司等政府採購協定承諾機關，政府均付予推動公共工程建設之權限，各單位均具備獨立興建公共工程之作業能力，因此，如何將這些機關就推動其所屬工程之需要統合起來，將其等各自建置之資訊系統資料庫作有效率之交換，使全國之公共工程做一有效管理規劃因應我國簽署政府採購協定面對之衝擊應是當務之急³³⁹。

繼之，我國供應商目前參與政府採購者，仍以內國政府採購市場為重，參與國際採購之經驗不多，例如依據次級資料顯示，台灣惠普公司參與者僅為台灣政府機構，台灣 IBM 公司、東方廣告公司亦是，另外，財團法人中華顧問工程公司之政府採購業務量佔該公司比例長期以來幾乎 100%，但是就國外政府採購市場，其案件主要來源為外交部為拓展外交而配合提供工程服務，另外是參加國際貸款機構協助開發中國家進行建設方案等³⁴⁰，而援外部分嚴格言之並非政府採購協定適用範疇，因此，該公司嚴格言之實際參與外國政府採購之經驗較為不足，是以，此部分主管機關除強化內國廠商對政府採購協定適用範圍之認知外，亦應主動蒐集各締約國政府採購市場之資訊，引導內國供應商有效參與爭取國際政府採購市場。

另外，主管機關應儘量清楚界定出採購範圍，甚至進一步設計類似「指導綱領」之手冊，蓋因，我國舉凡需要區別是否適用政府採購協定之法規，不含行政釋示者，直接相關者即有十五種之多（參附件一），有關此等設計將有助於各級採購機關節省行政成本，畢竟，政府各部門眾多，組織龐大，倘若沒有一個上位的指導方向，任由各個採購部門各自為政，沒有較趨於統一的標準以決定是否開放適用政府採購協定³⁴¹，非但浪費行政資源，也容易導致認定歧異紛爭，進而浪費司法資源；何況，有一個清楚的範圍，更讓內國供應廠商能夠清楚瞭解在何種情形下，要面對國際競爭壓力，甚而，進一步準備競爭者資料，尤其對於原則上採

³³⁹ 行政院公共工程委員會，「公共工程資訊系統計畫」，91.11，計畫編號：6.4.5.4 第 5 頁，<<http://www.rdec.gov.tw/mis/eg/e-taiwan/project/6.4.5.4.1.doc2005/5/25>>。

³⁴⁰ 林美杏，前揭註 321，72、74、77、82 頁。

³⁴¹ 學者所提出之適用範圍僅及於適用機關與門檻金額，蘇明通、游麗慧，政府採購法實務 Q&A，元照出版社，台北，二〇〇一年，76-77 頁。

購金額在五百萬以上的市場才會積極參與競標的大型廠商，例如：財團法人中華顧問工程司³⁴²等供應商，這種需求應更為迫切，似此，均可以避免資訊成本之浪費。再者，唯有清楚界定協定適用範圍妥善規劃市場、擬定未來次序的開放可能後，方能引導產業發展，進而知己知彼，畢竟，我國廠商具有國際規模者為數甚多，倘我國供應商參與政府採購協定締約國之政府採購遭拒，或遭受歧視性待遇，即得迅速知悉，並且尋 WTO 管道展開談判諮商等。

第三節 我國開放清單之內容

一九七六年以前美國對於我國的貿易順差只是要求我國組成「採購團」，到美國買東西進口回台，後來美國認為採購團的效益有限，一九七八年開始，也就是東京回合結束前一年，美國認為我國持續對美國有大量之貿易順差，有必要將我國納入 GATT 體系，於是我國開始面臨外來的貿易談判壓力，是時我國雖然沒有任何實質之權利參加 GATT 之談判，然而美國卻迫使我國必須跟美國談判，進而簽訂「換函」，我國於是於一九七九年十月二十四日公布「北美事務協調委員會與美國在台協會間關於貿易協定之換函」，函中即言及我國應遵守 GATT 政府採購協定等事項，EEC 代表是時隨即表示要共享這種協定之貿易利益，換句話說，當時美國以及 EEC 就我國經濟發展均感覺到有必要將具有相當貿易實力之實體納入 GATT，但當時最大的問題在於將我國納入 GATT 可能引起中國大陸的反彈。一九九〇年我國以「台灣、澎湖、金門、馬祖個別關稅領域」the Separate Customs Territory of Taiwan, Pehghu, Kinmen and Matsu」名義申請加入世界貿易組織之前身—關稅及貿易總協定，美國與歐盟當時就我國之加入前提達成相當高的共識，開始了相關之協定諮商及審查工作，一九九二年我國獲授觀察員身分，此後開始陸續跟三十多個國家展開諮商³⁴³。該工作於一九九五年更名為 WTO 世界貿易組織後仍持續，而我國加入 WTO 所被要求之條件之一即必須簽署政府採購協定，因此，我國於一九九五年三月，即向 WTO 正式提出擬開放政府採購市場之初始承諾開放清單，並經編定為世界貿易組織一九九五年三月十七日第 GPA/IC/SPEC/1 號文件，供各國政府與我國進行諮商談判之用。嗣後包括美國、歐盟、加拿大、瑞士、日本與韓國等，就我國簽署該協定所涉及之政府採購市場開放問題進行雙邊諮商，

³⁴² 林美杏，前揭註 321，80 頁。

³⁴³ 顏慶章，「我國加入世界貿易組織之展望」，收錄於楊光華主編，前揭註 96，24-25 頁。

並且完成所有實質諮商工作³⁴⁴。

承諾開放清單內容係依據本協定第一條所指之附錄一的五個附件格式而列，有關開放清單之內容，經與諮商對手國諮商，歷經數已完成諮商工作。於入會時雖然承諾在二〇〇三年一月以前簽署政府採購協定，但因為兩岸政治因素³⁴⁵，導致我國迄未簽署³⁴⁶，也因此導致 GPA 簽署會員國之關切³⁴⁷，甚至有認為此部分我國有可能違反入會時之承諾。

依行政院公共工程委員會於二〇〇四年一月網站所公佈之開放清單內容分別說明如下：

第一項 附件一之清單內容與說明

³⁴⁴ 行政院公共工程委員會,九十年第三季向院長簡報施政重點工作項目,<http://www.pcc.gov.tw/~jsp/depinfo/A004/c13/c14/c14_4.htm,> 2005/1/3 最後瀏覽日。

³⁴⁵ 主要由於大陸尚未簽署政府採購協定因此杯葛我國簽署，此部分由大陸學者認為「台灣..雖然目前並不在中央政府管轄之下，但是在國際上都承認中國大陸政府是中國唯一合法代表的情況下，不可能在未經中國政府同意的情況下成爲「世貿組織」的成員...台灣地區只能以台澎金馬單獨稅區並在中國入關後才可成爲 WTO 成員」即可得見，參董立坤，「中國入世後兩岸四地的法律衝突」，收錄於胡春惠、鄭宇碩主編，「入世後兩岸四地面臨的新問題」，正中書局，台北，二〇〇二年，23-24 頁。

³⁴⁶ 認爲違反當初入會的承諾，因此臺北歐洲商務協會 (ECCT)2003-11-03 發布年度建議書，將把台灣不遵守世界貿易組織 (WTO)的規範與承諾，例如未簽署政府採購協定 (GPA)及未履行保護智慧財產權(IPR)等議題，送交歐盟貿易委員會，希望透過雙邊諮商的力量，迫使台灣開放市場。
<http://archive.udn.com/2003/11/4/NEWS/FINANCE/FIN2/1656854.shtml>2004/1/6 瀏覽。政府採購委員會於九十二年二月六日舉行該年度第一次正式會議，議程三乃排定將再度審查我加入該協定 (GPA) 案。該次會議中主席首先說明我方已完成全部實質議題之諮商，目前僅餘名稱 (nomenclature) 議題尚待諮商，渠將以主席身分繼續斡旋，以期促使我儘早加入 GPA。

³⁴⁷ 民國九十三年十二月，帶團前往德國訪問的經濟部長何美玥，再十二月十五日與德國聯邦經濟暨勞工部長克萊門特 (Wolfgang Clement) 共同在柏林舉行台德雙邊部長會議，會中，克萊門特相當關切台灣公共工程招標及採購，期盼台灣在加入政府採購協定 GPA 之前，也能遵守相關規定。蕭安順撰稿，中斷兩年，台德經濟部長會議恢復舉行，雙方達成多項共識，中央廣播電台，民國 93 年 12 月 17 日，6:05。<http://www.cbs.org.tw/big5/CbsRealNews/Detail.aspx?news_id=22685> 2005/7/11 最後瀏覽日。

第一款 適用機關

附件一：列明我國適用本協定之中央機關清單及門檻金額。

適用機關清單如下：

1. 總統府
2. 行政院
3. 內政部(包括中部辦公室及第二辦公室)
4. 財政部(包括中部辦公室)
5. 經濟部(包括中部辦公室)
6. 教育部(包括中部辦公室)
7. 法務部(包括中部辦公室)
8. 交通部(包括中部辦公室)
9. 蒙藏委員會
10. 僑務委員會
11. 行政院主計處(包括中部辦公室)
12. 行政院衛生署(包括中部辦公室)
13. 行政院環境保護署(包括中部辦公室)
14. 行政院新聞局(包括中部辦公室)
15. 行政院人事行政局(包括中部辦公室)
16. 行政院大陸委員會
17. 行政院勞工委員會(包括中部辦公室)
18. 行政院研究發展考核委員會(包括中部辦公室)
19. 行政院經濟建設委員會
20. 行政院文化建設委員會
21. 行政院國軍退除役官兵輔導委員會
22. 行政院農業委員會(包括中部辦公室及第二辦公室)
23. 行政院原子能委員會
24. 行政院青年輔導委員會
25. 行政院國家科學委員會
26. 行政院公平交易委員會
27. 行政院消費者保護委員會
28. 行政院公共工程委員會
29. 外交部(不包括為提供對外援助之直接目的所辦理之採購)
30. 國防部
31. 國立故宮博物院
32. 中央選舉委員會。

第二款 附件一之附註與說明

對附件一之附註內容如下：

1. 總附註所載條件適用於本附件。
2. 所列中央政府機關包括各該機關組織法所涵蓋之行政單位，及依據 1998 年 10 月 28 日公佈及 2000 年 12 月 6 日修訂之「臺灣省政府功能業務與組織調整暫行條例」移轉至中央政府之單位。
3. 本協定不適用台、澎、金、馬關稅領域之外交部有關駐外代表處、辦事處及其他使館之工程採購。
4. 自本協定生效起五年內，本協定不適用台、澎、金、馬關稅領域之國科會太空計畫室籌備處之採購。
5. 中華臺北依據本協定第二十三條第一項規定所認定之除外事項以外，本協定一般適用台、澎、金、馬關稅領域之國防部以下「美國聯邦產品分類號列(FSC)」所列項目之採購。

我國針對這些機關所承諾開放之門檻金額，產品與服務案件為十三萬特別提款權(約合新台幣五百四十五萬元)，工程案件為五百萬特別提款權(約合新台幣二億九百九十萬元)。

另外依據附註二與韓國仁川國際機場採購案小組所提供之見解所示，我國機關組織法亦可以援引來解釋我國承諾之機關涵蓋之行政單位範疇；又國防部雖然也是我國承諾之中央機關，惟依據上開附註五所示，仍應依協定第二十三條第一項規定，將為了保護我國基本安全利益，對武器、彈藥或戰爭物資之軍購案，或對國家安全國防目的所不可或缺之採購，採取任何我國認為必要之行動，包括不開放外國供應商採購、給予差別待遇實施補償交易，或不公開任何資料等措施。

第三款 中央健保局是否為我國承諾附件一附註所稱之單位

中央健康保險局是否屬於我國承諾開放之清單？即該局是否為附錄一附件一附註中所謂之「單位」？

首先，中央健康保險局不在附件一承諾之中央機關名單中，此部分殆無疑義。其次該局乃依據全民健康保險法所成立，為公辦公營之單一保險人制度，中央健康保險局兼具承保與醫療給付雙重角色³⁴⁸，依據該法第六條第二項³⁴⁹規定有自己之組織法，另外依據此母法，於八十三年十二月三十日公佈有「中央健康保險局組織條例」，依該組織條例第一條規定：「為辦理全民健康保險業務，依全民健康保險法第六條規定設中央健康保險局，受中央衛生主管機關之監督。」，套用 GATT 美國聲納繪圖系統採購案與 WTO 時代韓國仁川國際機場採購案，不論是依據「the legal unity test」或「the principal-agent relationship」，健保局都不是行政院衛生署的基本部分，兩者在法律上無法認為是結合為一的；且「健保局」負責之全民健保業務行為也非代表行政院衛生署為之，換言之，全民健康保險業務是「健保局」的法律責任，因此不適用政府採購協定。未查，對保險醫事服務機構支付醫療費用，依據全民健康保險法第五十條及第五十一條規定辦理，也不適用政府採購法。僅公立醫療院所向藥商採購藥品，仍應受採購法規範

³⁴⁸ 施宛好，「中央健康保險局行政法人化之研究」，銘傳大學，碩士論文，民國九十三年，摘要。

³⁴⁹ 該項規定「中央健康保險局之組織，以法律定之」。

爾³⁵⁰。因此，中央健康保險局非我國附錄一附件一附註中所謂之「單位」，其所辦理之採購案不適用政府採購協定。

惟從另一角度觀察上開主張固然言之有理，但有問題的是，依據健保局整部組織條例整體觀察，第二條規定總經理乃是由中央衛生主管機關任命之，第十六條設置有政風人員，第二十七條規定其人事管理及職務列等，均比照公營金融保險事業機構辦理。甚至連第二十八條都規定其辦事細則，由該局擬訂後，報請中央衛生主管機關核定。是以，實務上，即有認為該局之人員均有法令上公務員之地位³⁵¹。因此，對手國，亦非無主張中央健康保險局為我國附錄一附件一所列「行政院衛生署」下之單位之可能；甚至，我國對附件一之附註乃規定所列中央政府機關包括各該機關組織法所涵蓋之行政單位，如引用行政院衛生署之組織法解釋結果，依據民國九十年六月二十日修正公佈之行政院衛生署組織法第十七條規定「本署得設疾病管制局、藥物食品檢驗局、管制藥品管理局、中央健康保險局、中醫藥委員會、衛生人員訓練所及國民健康局；其組織另以法律定之。」如此，不必再依歷史解釋，只要套用我國承諾附件一之附註「文義解釋」結果，「中央健康保險局」乃我國承諾機關「衛生署」下設之組織，即可能藉此解釋落入附件一中央機關範圍。

是以，這部分僅為我國各級機關組織法之冰山一角，主管機關顯應即早在我國正式簽署前逐一檢視我國承諾之政府機關之組織法，以資因應。

第二項 附件二之清單內容與說明

第一款 適用機關

附件二之適用機關為：

³⁵⁰ 黃鈺華主編，政府採購法解讀—逐條釋義，元照出版社，台北，一九九九年初版，14 頁。

³⁵¹ 行政院衛生署於 85 年 7 月 22 日以衛署醫字第 85044610 號函於說明中指出：「中央健康保險局暨其分局對於病人病情之相關資料，仍應遵守公務員服務法及刑法規定，不得無故洩漏。」資料來源，全民健康保險醫務管理法規解釋彙編，第 1 輯，86 年 8 月版，47-48 頁。臺灣桃園地方法院 89 年度訴字第 1714 號刑事判決與台灣台中地方法院 86 年度易字第 5366 號刑事判決均認為使中央健康保險局登載不實，亦觸犯刑法第二百十四條之使公務員登載不實罪。

壹、台灣省政府

包括：1. 台灣省政府秘書處 2. 台灣省政府訴願審議委員會 3. 台灣省政府法規委員會。

貳、臺北市政府

包括：

1. 民政局 2. 財政局 3. 教育局 4. 建設局 5. 工務局 6. 交通局 7. 社會局 8. 勞工局 9. 警察局 10. 衛生局 11. 環境保護局 12. 都市發展局 13. 消防局 14. 地政處 15. 國民住宅處 16. 新聞處 17. 兵役處 18. 秘書處 19. 主計處 20. 人事處 21. 政風處 22. 研究發展考核委員會 23. 都市計畫委員會 24. 訴願審議委員會 25. 法規委員會 26. 捷運工程局 27. 公務人員訓練中心 28. 信義區公所 29. 松山區公所 30. 大安區公所 31. 中山區公所 32. 中正區公所 33. 大同區公所 34. 萬華區公所 35. 文山區公所 36. 南港區公所 37. 內湖區公所 38. 士林區公所 39. 北投區公所

參、高雄市政府

包括：

1. 民政局 2. 財政局 3. 教育局 4. 建設局 5. 工務局 6. 社會局 7. 勞工局 8. 警察局 9. 衛生局 10. 環境保護局 11. 捷運工程局 12. 消防局 13. 地政處 14. 國民住宅處 15. 新聞處 16. 兵役處 17. 研究發展考核委員會 18. 法規委員會 19. 訴願審議委員會 20. 秘書處 21. 主計處 22. 人事處 23. 政風處 24. 公務人員訓練中心 25. 都市計畫委員會 26. 鹽埕區公所 27. 鼓山區公所 28. 左營區公所 29. 楠梓區公所 30. 三民區公所 31. 新興區公所 32. 前金區公所 33. 苓雅區公所 34. 前鎮區公所 35. 旗津區公所 36. 小港區公所。

第二款 附件二之附註與說明

此部分規定如下

1. 總附註所載條件適用於本附件。
2. 所列次級中央政府機關包括各該機關組織法所涵蓋之行政單位。

我國針對這些機關所承諾開放之門檻金額，產品與服務案件為二十萬特別提款權(約合新台幣八百三十九萬元)，工程案件為第一年一千五百萬特別提款權(約合新台幣六億二千九百七十萬元)，第二年一千萬特別提款權(約合新台幣四億一

千九百八十萬元)，第三年五百萬特別提款權(約合新台幣二億九百九十萬元)。另外依據附註二與韓國仁川國際機場採購案小組所提供之見解所示，台灣省、高雄市與台北市均可以援引其機關組織法來解釋我國承諾此部分行政單位之範疇。

另外值得注意的是，台灣省、高雄市與台北市中，臺北市政府已經於民國 93 年 9 月 22 日訂定有「採購招標公告事項範本」、「臺北市政府工程採購投標須知範本」、「臺北市政府財物採購投標須知範本」、「臺北市政府勞務採購投標須知範本」，其中「採購招標公告事項範本」第六條部分即區別適用與不適用條約協定之採購；第二十條附加說明部分(九)區別採購案外國廠商得否參與採購。此外，「臺北市政府工程採購投標須知範本」第十一點規定：外國廠商其本國為政府採購協定之簽署國者應繳交之文件：(一)與招標標的有關者：1. 在廠商本國設立登記，相當於我國之公司登記證明文件，並應附經公證或認證之中文譯本。2. 為使廠商得標後能順利取得我國政府許可，以履行契約，廠商投標時應檢附下列文件：(1) 綜合營造業者：a 允諾得標後，在我國設立登記為營造業；其在中華民國境內營業所用之資金金額應達新臺幣二千二百五十萬元以上之承諾書。b 允諾得標後，置有具營造業法第七條第一項第一款資格之專任工程人員一人以上之承諾書。c 領有其本國營造業登記證書六年以上，並於最近十年內承攬工程竣工累計金額達新臺幣五億元以上之證明文件。(2) 自來水管承裝商：允諾得標後在我國設立登記分公司，其登記資本額在新台幣三十萬元以上，並依法聘僱有專任技術員一人及專任技工三人以上之承諾書。(3) 電器承裝業：a 允諾得標後，在我國依法設立登記分公司，其登記資本額在新台幣二百萬元以上之承諾書。b 允諾得標後，僱用經我國主管機關考驗合格無兼職之甲種電匠一人及乙種電匠三人以上之承諾書。c 允諾得標後具有電器承裝業管理規則附表一、附表二(詳附錄三)所定之工具設備之承諾書。3. 前目(1)至(3)所列之行業，得標後應依招標文件規定，於期限內向目的事業主管機關取得甲等營造業、甲級電器承裝業或甲等自來水管承裝商之許可，並依法設立登記。(二)與履約能力有關者應附文件：1. 由本機關視需要依「投標廠商資格與特殊或巨額採購認定標準」於補充投標須知中規定之。(補充投標須知未規定者，免檢附之)。2. 廠商資料調查表(如工程施工規範第○○篇招標文件及契約要項章碼 00140)：未提出者仍為合格標，但應於本機關通知期限前補正。(三)特定資格者應附文件：詳補充投標須知(補充投標須知未規定者免檢附之)，所提出之證明文件應附經公證或認證之中文譯本：1. 具有相當經驗或實績。2. 具有相當人力。3. 具有相當財力。4. 具有相當設備。5. 其他。(四)投標廠商聲明書(如工程施工規範第○○篇招標文件及契約要項章碼 00411)：1.