

# 國立交通大學

工學院專班 - 營建技術與管理學程

## 碩士論文

地方政府設置統一發包中心功能評估之研究  
-以新竹縣政府為例



Evaluation of Unified Contracting Center For Local Government  
- Using Hsin-Chu County Government as Example

研究生：王金倉

指導教授：王維志博士

中華民國 九十三年 十二月

## 中文摘要

政府採購為國家施政計畫之具體執行，因此採購制度之良窳，和政策推動之成敗息息相關。自民國八十八年五月二十七日政府採購法施行以後，對於政府採購環境產生了革命性的影響，政府各項採購如工程、財物及勞務之採購過程，已較以往更為公平、公開、透明及制度化，尤其在促進競爭、減少浪費方面，發揮了相當大的功效。惟根據相關研究調查，目前國內仍有諸多機關在執行採購作業時，往往因為採購專業能力或人力不足，以致採購效率低落，影響採購品質，甚至容易衍生爭議等問題，尚待檢討改善。

基於「統一發包機制」之推行具有增進採購效率、降低採購成本、減少採購爭議、落實專業專責採購施政目標之功能，惟地方政府之推動實施並無明確法源依據，致其整體效益無法顯現。為瞭解發包中心作業功能之效益，本研究針對中央與二十五個地方政府之發包策略以及地方政府施政特性進行探討，藉由多準則決策及層級分析法，研擬作業評估模式，以評估作業功能之效益，作為決定地方政府發包中心功能推動之策略。

本研究以新竹縣政府發包中心為評估案例，利用建構之效益評估模式，以四項施政目標為評估準則、十五項評估項目為指標，由組織專業人員對地方政府可具備之十二項作業功能進行政策評估，決定出作業功能發展優先順序，並驗證發包中心任務應以採購執行面之整合及監督管理為主，藉以檢討地方政府目前推動之策略方向，提供未來施政重點與發展之建議，並提昇新竹縣政府整體施政效能。

關鍵字：統一發包、集中採購、層級分析法

## 英文摘要

National procurement is the fulfillment of promises of national policy execution. The excellence of a procurement system will decide the execution performance of a national policy. Since the national procurement act was promulgated on May 27<sup>th</sup>, 1999, there has produced a revolutionary impact on the national procurement environment. Such various national procurement items as construction, financial and labor items have already been more equal, open, transparent and systematic. Especially, market competition and waste reduction have been highly promoted and improved. However, according to relevant survey, many government's institutions' procurement efficiency and quality are still low, because many institutions lack enough professional procurement staff, or manpower. Some contentious problems resulting from incomplete procurement system do need to be reviewed and solved.

It is already confirmed that the fulfillment of "Unified contracting out mechanism" can promote procurement efficiency, lower procurement cost, reduce procurement debates, and address the functions and goals that procurement jobs are responsible and executed by relevant professional staff. However, as the local governments lack confirmed law for fulfilling procurement, the overall performance efficiency can't be improved. For understanding the functions and efficiency of the Unified Contracting Center's operation, this research aims at analyzing and reviewing the contracting strategies of the central government and 25 local governments. A proper operation mode is evaluated through multiple-principle decision-making and hierarchal analysis methods for assessing the efficiency and function of the related procurement operation and also for the local governments' contracting centers to make strategies for promoting efficiency.

This research takes Hsinchu county's contracting center as an evaluating example. The efficiency obtained from our suggestion modes is used as evaluation mode. Four national government's policies are used as evaluation principles, while 15 appraisal items are used as indexes. Professional staff are organized and teamed for evaluating 12 items of operation functions which can be fulfilled by local governments. The operation function development priority sequence is then decided. The mission of contracting centers shall be examined that the integration of executing procurement and monitoring and management shall be the major issues. Reviewing the strategy trends being by local governments is used for making suggestion for the development of futuristic policy makings and for enhancing the overall policy fulfillment efficiency of Hsinchu county government.

Keywords: Unified contracting, Centralized Procurement, AHP

## 誌 謝

在這歲末年初之際，又到了人生旅程的另一停靠站，很慶幸地可以提筆作謝詞，回首三年多以來所歷經之路程，或許並無傲人之特殊研究成果或貢獻，但師長們的教誨、同儕間的相處，歷歷在目點滴在心頭。雖然學習歷程中的成果很重要，但更重要的是過程中的淬練及對人生經歷的體驗，讓我甘於承受工作、學業與家庭三方之壓力而不退卻。

在整個學習過程中，當然應感謝那些曾經協助我完成學業的服務機關、學校師長及支持我再次進修的家人。首先，感謝服務之機關新竹縣政府，提供可以進修之工作環境，讓我可兼顧工作事業與在職進修；另感謝提供進修管道之學校及曾經教導我的所有師長，讓我在工作多年以後，可以重拾書本以補學能之不足；最後感謝家人的支持與鼓勵，分擔了我應盡之家庭責任，讓我得以無後顧之憂。對於曾經協助我的人，在此不一一稱名，謹致誠摯萬分之謝意。



# 目 錄

	頁次
中文摘要.....	I
英文摘要.....	II
誌 謝.....	III
目 錄.....	IV
表目錄.....	VIII
圖目錄.....	IX
<b>第一章 緒 論.....</b>	<b>1</b>
1.1 研究動機.....	1
1.2 研究問題.....	2
1.3 研究目的.....	2
1.4 研究範圍與名詞定義.....	3
1.5 研究方法與流程.....	4
<b>第二章 文獻回顧.....</b>	<b>6</b>
2.1 政策執行與評估.....	6
2.1.1 公共政策的意義與類型.....	6
2.1.2 政策執行的意義與具體作為.....	7
2.1.3 政策評估的意義、目的與步驟.....	9
2.2 我國政府採購制度概要.....	10
2.2.1 政府採購法之立法背景.....	10
2.2.2 政府採購法的特色.....	12
2.2.3 政府採購法實施之影響.....	14
2.3 政府採購制度改革的理論基礎.....	16
2.3.1 政府採購的交易性質.....	16
2.3.2 交易成本的理論分析.....	17

2.3.3 代理理論.....	21
2.3.4 新制度經濟學.....	24
2.4 交易成本概念在政府採購制度上的應用.....	25
2.4.1 交易成本與政府採購的關聯性.....	26
2.4.2 理想的採購制度及交易成本問題的解決.....	27
2.5 相關研究回顧.....	30
<b>第三章 統一發包機制概要.....</b>	<b>33</b>
3.1 政府採購作業與策略.....	33
3.1.1 採購與政府採購.....	33
3.1.2 政府採購管理策略.....	35
3.1.3 採購制度與統一發包.....	37
3.2 集中採購之概念.....	37
3.2.1 集中採購之意義.....	37
3.2.2 集中採購之特性.....	38
3.2.3 集中採購之優缺點.....	39
3.3 統一發包與集中採購.....	42
3.3.1 統一發包之意義.....	42
3.3.2 統一發包與集中採購之策略.....	44
3.3.3 統一發包與集中採購相關規定概述.....	46
3.4 採購績效評估指標.....	49
3.5 政府採購角色之探討.....	51
<b>第四章 政府採購統一發包之現況檢討.....</b>	<b>56</b>
4.1 中央機關統一發包之推動與現況.....	56
4.1.1 我國政府機關統一發包推動沿革.....	56
4.1.2 中央機關統一發包與集中採購推動政策.....	57
4.1.3 統一發包及集中採購實施方案概要.....	60
4.1.4 統一發包及集中採購推行現況.....	66
4.2 地方政府統一發包之推動與現況.....	69
4.2.1 地方政府統一發包推動概念.....	69
4.2.2 統一發包之推動政策.....	70

4.2.3 統一發包之推動現況.....	72
4.3 私人企業推動統一發包之概況-以台塑企業為例.....	82
4.4 統一發包與集中採購之現況檢討.....	87
4.4.1 中央機關統一發包運作之探討.....	87
4.4.2 地方政府統一發包作業功能探討.....	90
4.4.3 統一發包機制之組織功能.....	93
<b>第五章 統一發包中心設置功能之評估模式.....</b>	<b>94</b>
5.1 評估之意義與目的.....	94
5.1.1 績效評估之意義.....	94
5.1.2 績效評估之目的.....	95
5.2 績效評估方法.....	96
5.3 層級分析程序法.....	102
5.3.1 層級分析程序法之特色.....	103
5.3.2 層級分析程序法之基本原理.....	104
5.3.3 層級程序分析法之權重計算.....	106
5.4 功能評估模式.....	108
5.5 案例評估.....	112
<b>第六章 地方政府統一發包機制之檢討-以新竹縣為例.....</b>	<b>122</b>
6.1 新竹縣政府統一發包現況.....	122
6.1.1 採行統一發包機制之思考演進.....	122
6.1.2 組織定位與執行策略.....	122
6.2 統一發包中心運作之評估分析.....	125
6.2.1 決策問題與評估目的.....	125
6.2.2 評估成果分析.....	126
6.3 統一發包中心功能運作機制之檢討.....	129
6.4 統一發包機制之實施建議.....	130
<b>第七章 結論與建議.....</b>	<b>133</b>
7.1 結論.....	133
7.2 建議.....	133

參考文獻.....	136
附錄一 統一發包中心作業功能「評估項目」之調查問卷 .....	139
附錄二 地方政府設置統一發包中心效益評估問卷 .....	143
附錄三 評估項目確認之彙整意見.....	155
附錄四 效益評估問卷權重計算表.....	157
附錄四 功能效用評估表.....	158
附錄五 論文審查意見表.....	159



## 表目錄

表 2-1	交易成本屬性與種類.....	19
表 2-2	國內相關採購文獻資料.....	32
表 3-1	統一發包及集中採購策略態樣之比較.....	45
表 3-2	採購角色與流程關係.....	55
表 4-1	統一發包及集中採購中心計畫方案推動步驟及期程.....	64
表 4-2	國防部採購局辦理所屬各機關集中採購門檻金額一覽表.....	67
表 4-3	中油公司採購處專責辦理採購執行規定一覽表.....	67
表 4-4	國工局辦理專責採購門檻金額一覽表.....	68
表 4-5	各縣市設立採購組織一覽表.....	75
表 4-6	各縣市統一發包作業規範.....	77
表 4-7	地方政府統一發包業務分類.....	80
表 4-8	縣市政府發包中心設置功能比較表.....	81
表 5-1	多準則評估方法優缺點比較.....	100
表 5-2	評估方法比較表.....	101
表 5-3	評估方法適用時機比較表.....	101
表 5-4	AHP 法相對重要性尺度表.....	104
表 5-5	Satty 之隨機指標建議值.....	108
表 5-6	功能評估項目效用表.....	111
表 5-7	採購作業功能之分類.....	113
表 5-8	問卷填寫示範例.....	115
表 5-9	評估目標重要性排序表.....	116
表 5-10	評估目標重要性程度比對表.....	116
表 5-11	評估準則權重結果彙整表.....	120
表 5-12	評估項目權重結果彙整表.....	120
表 5-13	作業功能效用表.....	121
表 6-1	依評估人員分類功能排序表.....	128
表 6-2	新竹縣政府發包中心執行現況比較表.....	129

## 圖目錄

圖 1-1	研究流程圖.....	5
圖 2-1	採購效能影響因素.....	25
圖 3-1	統一發包與集中採購態樣示意圖.....	45
圖 3-2	採購作業流程圖.....	53
圖 4-1	統一發包及集中採購中心組織架構圖.....	61
圖 5-1	多準則評估方法分類圖.....	97
圖 5-2	多準則評估方法準則權重分類圖.....	98
圖 5-3	權重設定方法分類圖.....	99
圖 5-4	基本層級架構圖.....	106
圖 5-5	比對矩陣建立與重要性尺度決定示意圖.....	110
圖 5-6	評估項目層級結構圖.....	115
圖 5-7	目標相對重要性比對矩陣.....	117



# 第一章 緒 論

本研究緒論部分主要介紹研究之動機、問題及目的，並由研究範圍之界定，提出研究之方法及流程。

## 1.1 研究動機

政府採購為國家施政計畫之具體執行，因此採購制度之良窳，和政策推動之成敗息息相關。自民國八十八年五月二十七日政府採購法施行以來，對於政府採購環境產生了革命性的影響，政府各項採購如工程、財物及勞務之採購過程，已較以往更為公平、公開、透明及制度化，尤其在促進競爭、減少浪費方面，發揮了相當大的功效。惟根據相關研究調查，目前國內仍有諸多機關在執行採購作業時，往往因為採購專業能力或人力不足，以致採購效率低落，影響採購品質，甚至容易衍生爭議等問題，尚待檢討改善。

基於「統一發包機制」具有增進採購效率、降低採購成本、減少採購爭議、落實專業專責採購施政目標之功能，行政院已於九十一年九月四日正式核定公共工程委員會提報之「推動成立統一發包及集中採購中心計畫方案」，並於同年十一月全面開始運作。

在地方政府方面，政府採購法實施以前，即有部分縣市採行統一發包機制，惟大多數為政策考量以臨時編組方式存在，並無明確法源依據。政府採購法實施後，統一發包機制雖有增加之趨勢，但因定位不甚明確，致其整體效益無法顯現，加以地方政府組織之特性，並無建構運作標準及設置評估模式，致各地方政府對於統一發包機制之建立，常因人因事差異極大，因此為達到統一發包機制之目標功能，必須針對地方政府之組織特性，探討如何研擬設置統一發包中心之功能評估，為本研究之動機所在。

## 1.2 研究問題

政府採購依採購作業方式分類可分為集中採購與分散採購；依採購標的分類則分為工程、財物及勞務等三種。本研究探討之「統一發包」為集中採購之一種態樣，探討之採購標的以辦理工程方面之採購為主，部份擴及與工程相關之技術服務業務。因此在採購觀念及相關文獻之探討上，仍以集中採購之部份觀念，作為統一發包機制之說明。

在問題研究上，由於目前採購及相關法規上並無述及有關「統一發包」機制，因而係視其為採購作業之應用態樣，惟在作業之設計應用上應予考量的是必須能符合公平、公開之採購程序，且有利於增進政府施政之效能。

因此地方政府在「統一發包」之施政運作上，必須評估其政策推動之可行性，考量能否整合於現有組織、業務及經費之中，以避免在現有組織架構下疊床架屋，非但無法達成目標功能，更衍生其他採購弊端。所以本研究主要乃以地方政府之角度，以工程採購為對象，探討設置統一發包機制之功能效益及所產生組織影響的問題為主要研究對象。



## 1.3 研究目的

由於地方政府在政府採購法實施以前，即有部分縣市採行統一發包機制，惟大多數為政策考量以臨時編組方式存在，並無明確法源依據。政府採購法實施後，統一發包機制雖有增加之趨勢，但因定位不甚明確，致其整體效益無法顯現。為瞭解地方政府設置統一發包中心之角色定位及功能效益，本研究針對目前地方政府可具備之採購功能研訂評估模式進行效益分析，以探討「統一發包機制」之組織定位、推動策略等相關課題，期以減少對既有組織之不良影響，達到「統一發包機制」應具有之目標功能，並提升政府整體施政效能。

## 1.4 研究範圍與名詞定義

### 1. 研究範圍

由於行政院推動成立「統一發包及集中採購中心」計畫方案，係於行政院下以任務編組方式成立「統一發包及集中採購中心督導小組」，不定期會商與統一發包及集中採購事務有關之推動事項及負責督導、協調發包中心業務，並將責請行政院所屬各一級機關加強檢討其所屬機關之採購專業能力，達到專業採購之理想目標。按上述方案構想，其中與「統一發包機制」較相關之組織，主要為指定代辦採購機關及各部會行處局署專責採購單位，至於地方政府應如何推動統一發包機制，並無明確指示規範，因此本研究將以地方政府統一發包機制為主要架構，並以縣（市）政府採購為主要範圍，研擬採購管理與發包中心發展策略之評估分析，作為制度建構之檢討依據。



### 2. 名詞定義

#### (1) 中央政府

依憲法規定我國政府體制分為中央及地方政府，中央政府包含五院及國民大會、總統府、國家安全會議及其所屬各二、三、四級機關。

#### (2) 地方政府

依「地方制度法」之規定，直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）為地方自治團體。自治事項涉及跨直轄市、縣（市）、鄉（鎮、市）事務時，由共同上級業務主管機關統籌指揮各相關地方自治團體共同辦理。

#### (3) 統一發包中心

發包為將工程發交給包商建造之意，發包中心為居於發包業務之重要地位並辦理工程發交給包商建造之組織，有集中統合之意。統一發包中心則係辦理數個單位或機關之工程發包業務。

#### (4) 採購中心

採購依政府採購法係指工程之定作、財物之買受、定製、承租及勞

務之委任或僱庸等；採購中心則係包含工程、財物及勞務之主管或集中採購之業務。

## 1.5 研究方法與流程

本研究將蒐集相關中央及地方政府發包制度，針對集中採購部分予以整合探討，並嘗試引進民間機構之集中採購制度推行經驗，最後以新竹縣之實際案例進行評估分析與檢討，希望藉由整合中央與地方之推動策略及民間機構之活力及效率，於現有地方政府組織架構之下，在人員、組織編制及財源支出上可與政策推行取得平衡。本研究之方法與流程分述如下：

### 1. 研究方法

#### (1) 文獻回顧法

蒐集現行相關法令予以整理分析以及藉由文獻之探討，分析地方政府辦理統一發包機制是否完善。

#### (2) 比較分析法

針對國內各地方政府辦理統一發包機制加以比較分析，並藉由學術上對於正當法律程序之探討，以改進目前制度缺失之參考。

#### (3) 專家問卷法

透過主管業務及決策人員專家問卷調查方式，評估及檢討統一發包機制之推動方向，以驗證本研究之可行性。

#### (4) 演繹法

利用文獻回顧以及比較分析及專家問卷歸納出之結果加以探討分析，演繹推論出地方政府辦理統一發包機制所應注意之原則與程序。

### 2. 研究流程

在研究目的確認後，本研究擬定之研究流程如圖 1-1。

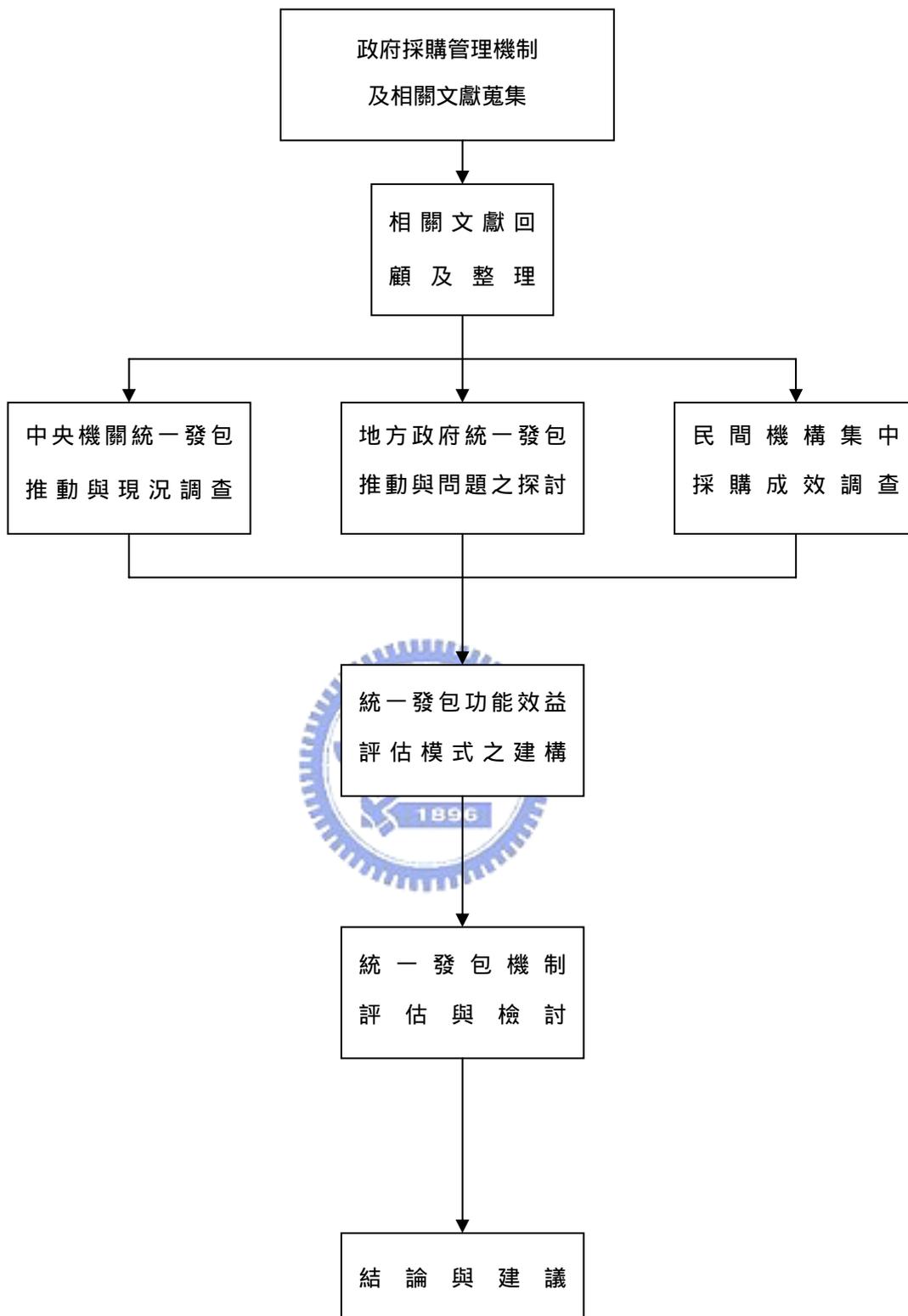


圖 1-1 研究流程圖

## 第二章 文獻回顧

由於目前政府採購等相關法規並無述及有關「統一發包」之機制，因而「統一發包」係視為採購作業之應用方式，本章乃就政府機關之政策執行與評估及目前政府採購制度之實施概要、制度改革的相關理論基礎與交易成本理論在制度改革之應用等相關文獻探討回顧，作為後續「統一發包」之研究基礎。

### 2.1 政策執行與評估

為瞭解政策執行與評估，本節將就公共政策的意義及類型、政策執行的意義及作為以及政策評估等課題分別探討。

#### 2.1.1 公共政策的意義與類型

##### 1. 公共政策的意義

公共政策 (public policy) 指政府機關為解決某項公共問題或滿足某項公眾需求，決定作為或不作為，及如何作為的相關活動。此項定義揭示數項要點 (國家文官培訓所，民 93)：

- (1) 公共政策係由政府機關所制定的。
- (2) 制定公共政策的目的是在解決公共問題或滿足公眾需求。
- (3) 公共政策包括政府所決定作為或不作為為活動。
- (4) 政府以各種相關活動表示公共政策的內涵，如法律 (如公民投票法)、行政命令 (如挑戰二八國家重點計畫)、規章、方案 (如推動成立「統一發包及集中採購中心」計畫方案)、計畫、細則 (如國家賠償法細則)、服務 (如提供社會福利及醫療服務)、產品 (如興建國民住宅等)。

由上面公共政策的定義可進一步獲知，它涵蓋各級機關的作為與不作為決定，例如中央政府的國防外交政策、省市政府的施政計畫、縣市

政府的施政計畫，乃至鄉鎮公所的年度工作計畫等。其次，它所涵蓋的範圍極為廣泛，如國防、外交、內政、教育、文化、經濟、農林、環保、醫療、衛生政策等均包含在內。

## 2. 公共政策的類型

為了促使政策順利的執行，我們必須了解政策類型，因為零和賽局型的政策，在執行時很容易引起抗拒。相關類型分述如下：

### (1) 非零和賽局型政策 (non-zero-sum game policies)

分為分配性政策與自我管制性政策；分配性政策係指政府機關對不同標的人口作利益或成本的分配，基本上不會造成一方之所得，乃是一方之所失之結果，如老農津貼、殘障補助等。自我管制性政策係指政府機關對某一特定標的人口（團體）之活動僅作原則性的規定，而由標的人口自行決定活動的方式。

### (2) 零和賽局型政策 (zero-sum game policies)

分為管制性政策與重分配性政策。管制性政策係指政府機關對某一特定標的人口（團體）之活動或行為，施予強制性規範，基本上它會剝奪該標的人口的既得利益，故會引起反彈，如環境保護管制措施等。重分配性政策則指政府機關將某一標的人口之利益、財富、權力或、成本、義務，轉移給另一標的人口享受或承擔的政策，如綜合所得稅等。

## 2.1.2 政策執行的意義與具體作為

### 1. 政策執行的意義

政策執行 (policy implementation) 指政策方案合法化後，確定專責機關，擬定施行細則，配置必要資源，以適當管理方法，採取必要相對活動，推動政策方案以達成預定目標或目的之所有相關活動的動態過

程，如挑戰二 八國家重點計畫的執行內之觀光客倍增計畫等。

## 2. 政策執行的具體作為，包括：

- (1) 確定推動政策的專責機關（由那個單位負責）。
- (2) 訂定詳細執行政策的作法。
- (3) 配置執行政策所需的資源（包括人力、物力、經費、資訊、權責等）。
- (4) 採取適當的管理方法執行政策（如計畫、組織、指揮、協調、管制等方法）。
- (5) 採取必要的對應行動（包括對標的人口及執行人員採取獎勵與懲罰措施）。

## 3. 政策執行成敗的重要影響因素

### (1) 政策問題所具的特質

政策問題的特質涉及問題的相依性、主觀性、動態性、時空性、及受影響標的人口的特性。

### (2) 政策規劃的合理程度

政策方案基本上是由行政人員主導，透過專家學者的協助，徵詢相關人員的意見後融匯而成的。但實際規劃時，如有參與者疏漏的情況時，則在執行時常會有抗拒或抵制的情形發生。

### (3) 政策合法化的周延程度

政策方案取得合法地位，主要方式有透過行政系統經由行政首長或決策委員會予以批准及透過立法部門的審議通過而批准。

### (4) 執行者對政策目標共識的程度

一般言之，執行者如對政策目標共識較高，將具有較大的認同感，則執行時意願及配合程度也就愈高，所遭遇困難也就較少。

### (5) 執行機關所具的特性

執行機關所具的特性是影響政策執行成敗的最重要因素。包括政策資源配置情形、執行人員的意願、及機關組織規範等。

(6) 執行人員執行政策意願的高低

執行人員如具有高度執行意願，自然較易使政策執行成功；相反的，如果執行人員「陽奉陰違」，政策難免遭到失敗的命運。

(7) 機關組織間的溝通與活動執行的狀況

執行機關如果擁有暢順的溝通管道，對於政策內容、績效標準、目標及目的、具體做法較能有了解與共識，對政策執行極有助益。

(8) 政策執行的監督情況

欲使政策執行按照既定目標與作法執行，必須輔以有效的監督措施。

(9) 標的人口順服政策的程度

有效的執行政策，需要標的人口順服政策，採取合作的態度加以配合。

(10) 政治、經濟、社會、文化等環境因素

執行機關所面對的政治、經濟、社會、文化等環境狀況，會直接影響所採取之行動。



### 2.1.3 政策評估的意義、目的與步驟

#### 1. 政策評估的意義

政策評估 (policy evaluation) 指政策評估人員利用科學方法與技術，有系統的蒐集相關資訊，評估方案之內容、規劃與執行過程及執行結果的一系列活動。

#### 2. 政策評估的目的

評估係為監督計畫執行之忠實性，觀察是否按照原先程序來執行，並衡量對社會環境之影響，包括預期與非預期的，並以其實施結果與預定目標的差距情形，考慮是否採行變更、中止或其他改進補救措施，以

達成原定目標或修訂新目標。其操作目的分為：

- (1) 為規劃方案及排列方案優先順序而評估。
- (2) 為調整方案執行作法而評估。
- (3) 為衡量方案執行績效而評估。

### 3. 政策評估的步驟

- (1) 確定評估目的與評估者（由機關內或機關外的評估人員負責）。
- (2) 選擇評估資料的蒐集方法：評估人員可視政策性質單獨或合併採用如檢視方案執行紀錄（文獻探討法）、晤談法（interview method）、問卷法（questionnaire method）、觀察法（observation method）等資料蒐集方法。
- (3) 進行政策執行結果的比較：將政策執行結果的資料與原定評估標準（包括一般標準與特殊標準）相互比較。
- (4) 依處理評估結果，進行政策方案調整（adjustment）、繼續執行政策方案（continuation）、終止政策方案執行（termination）、重組政策方案問題（restructuring）等處置。

## 2.2 我國政府採購制度概要

政府採購為國家施政計畫之具體執行，因此採購制度之良窳，和政策推動之成敗息息相關。政府採購法之立法及施行，在政府採購制度的革新上，更具有劃時代的意義，以下將就政府採購法之立法背景、立法特色及可能產生之衝擊與負面效應加以說明。

### 2.2.1 政府採購法之立法背景

「政府採購」係指政府機關、公立學校及公營事業所為非供轉售之用的「定作工程」、「買受、定製、承租財物」及「勞務的委任或僱傭」（政府採購法第二條、第三條）行為之統稱。依據世界貿易組織的估計，一國

政府採購約佔其國民生產毛額的百分之十到百分之十五，在我國則約為百分之十三。對於一國景氣刺激及就業機會增加，甚或產業發展均有十足的影響力。但政府採購究竟與一般買賣契約（或租賃、承攬、委任等）有相當程度的差異，自然需要有一套法規對於政府機關進行採購時予以規範。

鑒於以往（民國 88 年 5 月 27 日政府採購法施行前）各機關所據以辦理採購之「審計法」、「審計法施行細則」、「機關營繕工程及購置訂製變賣稽查條例」等法規，隨時代之變遷，已漸不敷需要，而中央及省市政府各自訂定行政命令過於紛雜，機關及廠商人員難以適從，加以我國積極參與國際經貿活動及經濟自由化與市場開放之壓力，必須因應國內外經濟、政治環境的變化，加速政府採購制度的改革，並配合我國加入世界貿易組織（WTO）簽署政府採購協定（GPA），有必要從宏觀角度，訂定一套順應時代潮流，且符合國際社會要求之政府採購法律，營造公開、透明、公平、競爭、有效率、分層負責而且兼具興利防弊之政府採購制度。有鑑於此，政府爰研擬政府採購法，經立法院三讀通過後，於八十七年五月二十七日總統公佈，並自八十八年五月二十七日起實施。

政府採購法之立法及施行，對於政府採購制度的革新上，實具有劃時代的意義，其立法主要目的在建立健全的採購制度，一方面配合我國加入世界貿易組織，並為將來政府簽署政府採購協定預作準備，使我國之採購規範符合國際的採購規定；另一方面，則為取代實施已久以防弊為主的採購三法令，期使建立一套「以興利為主防弊為輔」，並提昇「行政效率」為著眼的標準採購程序，並一改過去因缺乏統一的政府採購主管機關，致政府採購法規部分夾雜於審計法規體系，部分由行政部門自行訂定，無法對政府採購所發生的問題，就政策、法令及實務作業各方面進行通盤管理的情形，期許改善國內長期紊亂的採購環境及不健全的法令制度，以建立經濟自由化及市場開放之目標。

## 2.2.2 政府採購法的特色

為了統一政府採購有關的程序，減少廠商在進入採購程序時因資訊的不足及程序上的不公平所需額外付出的成本，並為因應複雜多樣的採購環境，有效達到防堵採購弊端的目的，乃有政府採購法的制定。茲將其較具特色之要點列述如下：（戚其光,民 86 年）

### 1. 健全政府採購體制

- (1) 釐清行政與監察權限：為配合「稽查條例」之修正，政府採購法規定各機關辦理採購，由審計機關事後審計。即各機關之採購行政程序及事前審計部分劃歸行政部門，監察部門負責事後審計，以提昇採購效率。
- (2) 確定適用對象及適用範圍：政府採購法規定適用的對象，包括各級政府機關、公立學校、公營事業機構及非政府機關接受政府機關補助辦理採購者，皆予納入，俾使其採購預算支用程序能符合公開、透明、競爭、公平一致之原則。適用範圍包括工程之定作、財物之購置、定製、承租及勞務之委任或僱庸等。
- (3) 設立主管機關統一事權：為統一政府採購事權，強化管理職能，明定行政院採購暨公共工程委員會為主管機關，掌理採購政策之研訂、採購法之修訂、標準採購契約之檢討、採購資訊之蒐集、公告、統計及人員訓練以及採購申訴之處理等，以利健全政府採購體制並利監督其運作。
- (4) 建立監督管理體系：明訂公告金額以上之採購，應由其主（會）計及有關單位會同監辦；查核金額以上之採購則另有上級機關監辦程序；未達公告金額之採購，則分別視其為中央或地方，授權主管機關政府定之。

### 2. 採購程序公開化、透明化

- (1) 發行政府採購公報：使政府採購資訊公開化、透明化。
- (2) 規定招標規範及廠商資格之訂定原則：使承辦採購人員有明確之依

循。

- (3) 規定合理等標期：給予廠商合理之備標時間，俾增作業之週延及促進競爭，並避免機關故意縮短等標期，遂行綁標之弊端。
- (4) 規定招標方式：配合政府採購協定之規定與國內作業方式及習慣，規定招標方式為公開招標、選擇性招標、限制性招標等三種。
- (5) 規定底價之訂定原則：規定機關訂定低價，應由規劃、設計、需求或使用單位提出預估金額及其分析後，由承辦採購單位簽報機關首長或授權人員核定，免由審監人員會核訂定；另如訂定底價確有困難之特殊或複雜案件、以最有利標決標之採購及小額採購得不訂低價。
- (6) 規定開標、決標原則：訂定辦理開標原則及改進決標以低價內最低為得標之原則，避免底價成為決標唯一關鍵，可免造成廠商低價搶標，導致降低品質危害安全，不符政府採購效益。

### 3. 履約管理制度化

- (1) 統一訂定採購契約要項條款：主管機關得就一般性及共通性之事項訂定契約要項條款，俾供各機關辦理採購之依據，並利契約之執行。
- (2) 加強轉包及分包之管理：工程、勞務之採購，為避免廠商變相借牌，規定得標廠商應自行履行工程、勞務契約，不得轉包；其有分包之必要者，應依契約規定辦理。非現貨供應之財務契約亦準用之。
- (3) 加強品質管理：為落實廠商品質管理工作，規定機關辦理工程採購，應執行品質管理、環境保護、施工安全衛生之責任，並對重點項目訂定檢查程序及檢驗標準；財物或勞務採購需經一定履約過程，而非以現成財物或勞務供應者準用之。
- (4) 加強廠商管理：為端正社會風氣，維持公平交易採購秩序，對於圍標、綁標行為明文加以處罰；另外並可拒絕不肖廠商參與投標或不列為決標或分包對象及相關迴避制度，藉以營造公平、公開、透明的競爭環境。

### 4. 創立異議及申訴制度

政府採購作業流程包括招標、審標、決標、履約及驗收等程序，其中任何一階段都有可能產生爭議，形成糾紛，由於政府採購行為過去一向被認為私經濟行為，因此廠商與機關之間如有爭議，本應循民事訴訟程序解決，但其處理程序冗長、時間延宕，尤其以招標、審標及決標階段，與機關並無契約關係，尚無可資提起訴訟之標的，為解決廠商投訴無門之窘境，特創設此一制度，並設立公正專業之採購申訴審議委員會，以專責處理申訴事件。

## 5. 訂定防弊條款

- (1) 訂定防制綁標、圍標條款：對於採購過程中，綁標、圍標或妨礙公平競爭之不當行為，嚴予處罰，最重可處以七年徒刑，如果致人於死，可加重處予無期徒刑，以遏止弊端。
- (2) 訂定利益迴避條款：為避免發生公務員親戚承包公共工程或採購的情事，明定機關承辦採購、監辦採購人員，對於與採購有關事項，涉及本人、配偶、三親等以內血親或姻親或共居親屬之利益時，應行迴避，以防杜各項採購流弊及避免發生利益輸送情事。
- (3) 訂定請託關說之處理條款：防止請託或關說行為影響政府採購之運作，衍生弊端，規定請託或關說宜以書面為之或作成紀錄。

### 2.2.3 政府採購法實施之影響

政府採購法整體來看是一項具有前瞻性之法律，是政府採購制度上的一大變革與創新，對於政府採購環境有著革命性的影響，但其仍有以下幾點衝擊與負面效應，值得加以關注，亦必須妥為因應，以防未蒙其利反受其害之結果發生，茲分述如下：（李允傑，民 91 年）

#### 1. 開放競爭衝擊大，處理不當將失序

我國加入世界貿易組織（WTO），並簽署政府採購協定（GPA），其基本精神為不歧視、不排除同享最惠國優待。屆時勢必門戶大開，而國

內廠商不論在規模或是技術上，部分尚欠缺與外國競爭之能力。

## 2. 主管機關或單位首長，授權彈性增加之隱憂

政府採購法有諸多條文賦予主管機關或主辦單位首長甚大之權限，若因政黨輪流執政，基於政黨選舉壓力或個人操守等因素，均會影響此法之穩定性及推行。尤其，地方主管機關，若無相關配套措施加以控管，恐將形成雜亂不同的作業方式，亦嚴重影響採購績效，甚或造成弊端之溫床。

## 3. 採購人員壓力困擾大，導致作業延宕

政府採購法係採興利防弊兼顧，且基本上以「人性本善」之立場看問題。然而，其中賦予機關首長及授權人員更大之行政裁量權，督欠周延且不明確，若無妥善規劃研擬配套措施，屆時採購人員為求明哲保身，遲不做決定，將嚴重影響採購效率，加上事後審計之原則，將使採購之功能面臨考驗。



## 4. 作業狀況更複雜化，勢必增加處理成本

政府採購法相較與前稽查條例或其他審計法規，不論在適用範圍、採購方式、底價訂定、決標方式、廠商家數及資格、招標期限、保證方式、協商制度、異議申訴、爭議處理、不法行為之處罰等均有相當程度之差異和創新，採購人員必須熟悉及適應，並投入龐大之人力、物力、經費來進行訓練及處理之工作。

## 5. 底價核定的迷思

地方公共工程發包，規定授權由機關首長核定底價，在其專業能力普遍不足的情況下，大部份均隨其好惡以打折方式處理，實無法反映合理價格；甚或為配合不肖廠商圍標，而有刻意壓低或拉高底價之情事。

綜上所述，政府採購法係以營造公開、公平競爭、透明化及有效率之環境，而且兼具「興利防弊」之採購設計制度。惟其中仍有若干條文在制定過程中牽涉到部會協調、政黨協商或立委個人變相主張等政治外力之不當介入和扭曲，導致若干條文不符立法體制，法令本身不合理及執行困難等缺失值得探討，在施行後已陸續出現部份法令極具爭議性，推動上亦出現窒礙難行之窘境，急待研擬健全可行之配套措施，以求解決上開問題。

## 2.3 政府採購制度改革的理論基礎

政府採購行為基本上係政府機關與外部廠商之間所產生的交易行為，本研究係以「新制度經濟學」或「組織經濟學」中有關交易成本的理論作為分析基礎。

### 2.3.1 政府採購的交易性質

在分析理論基礎方面，係將政府採購視為一種交易行為，所謂「交易」(transaction)，是指「技術上獨立買賣的雙方，基於自立的觀點，對所意欲之產品或服務，基於雙方均可接受之條件，建立起一定契約關係，並完成交換的活動。」(吳思華,民 89 年)而在交易的過程中，交易的當事人除採購標的的生產成本以外，必須付出其他與生產品質無直接相關的成本，如資訊蒐集、條件談判(議價)與監督交易實施(品管)等各方面之時間、金錢、人力、物力、及風險付出，即是所謂的交易成本(林水波,施能傑,葉匡時,民 82 年)。作為政府運作之一環，採購無疑是一受到「制度」(Institution)所限制的行政行為。制度決定了政府採購過程中相關行動主體的機會、限制、資格及彼此之間可能的互動型式；遵循制度而採取行動，為政府的運作帶來正當性，同時減少不確定性。然而制度經由限制行動主體行動選擇的可能性，進而影響了行動主體行動及彼此互動的結果。

從交易行為來看政府採購具有下列特徵（李靜宜，民 91 年）：

1. 就行動主體而言，互動關係的兩造，分別包括需求者（政府）及提供者（民間廠商），且係由政府單方面發動邀約。
2. 就相互關係的性質而言，政府與民間廠商間關係的建立，係以簽訂契約為內涵，契約規範彼此之間權利義務關係。
3. 政府與民間廠商間建立契約關係的目的，係基於滿足政府施政的需要而發動的交易行為。
4. 契約的建立，除了交易雙方就契約內容的合意外，更受到相關法令規章的規範，政府和民間的廠商在簽定採購契約的過程中，對於契約如何簽定並不擁有完全的自主性，而是在政府採購制度許可的範圍內為之。制度的規範，影響了契約的可能型式、內容、履約的方式步驟、以及廠商的資格條件。

由以上的討論可知，政府採購在本質上也是一種特殊類型的交易行為，採購制度的設計及規範內容，將影響政府採購過程中所產生的交易成本及最後採購之結果，因此公平合理及有效率的採購制度，將能有效減少採購過程的不確定，減少交易成本，並能獲得所需的貨品及服務品質。

### 2.3.2 交易成本的理論分析

在經濟學的研究上，對於成本的概念上，除了生產成本與勞務成本存在外，尚有交易成本的存在，交易的過程中如果無法把此一交易成本計算在內，將過於低估從事經濟活動的成本，而使交易的結果無法達到資源運用極佳化的均衡結果。

交易成本理論，依相關的研究分述如下：

#### 1. 交易成本的屬性及種類

有關交易成本的屬性及種類如表 2-1，將交易成本依其屬性可區分為

事前交易成本與事後交易成本，前者指的是由於有資產特定性與投機主義等問題，為了防止交易失敗，所必須付出的訂約、談判成本，此種成本由於涉及衡量是否要簽定契約，可稱之為「衡量成本」( measurement cost )；後者則是指建立與維持管理架構，以及保證契約承諾與監督履行契約所投入的成本，可稱之為「監督成本」( oversight cost )。

在交易成本之類型化，依相關研究上又可以區分為五種：( Dahlman, Carl J., 1979 )

- (1) 搜尋資訊的成本 ( Searching Information Cost )：為達成交易尋找願意交易的對象所產生的成本。
- (2) 議價談判和決策成本 ( Bargaining & Decision Cost )：與可能達成交易對象議價協商、談判，並作成決策所產生的成本。
- (3) 合約成本 ( Contracting Cost )：交易雙方進行簽定合約時，對合約內容磋商所產生的成本。
- (4) 交易過程所需成本 ( Policing Cost )：交易雙方互相監視對方是否有投機行為所產生的成本。
- (5) 執行與確認成本 ( Enforcement Cost )：進行必要檢驗以確定對方是否遵守合約，當對方違背合約時，強制對方履行合約等所產生的成本。

上述交易成本，不論是以何種區分方式，交易的過程都必須以資訊 ( information ) 為基礎，因此我們也可以將交易成本視為交易及生產過程中所有因蒐集、生產、流通及解讀訊息所花費之成本。

表 2-1 交易成本屬性與種類

屬性	種類	內涵
衡量成本 (事前)	搜尋資訊的成本	欲交易者，尋找願意與之交易的對象所產生的成本。
	議價談判和決策成本	欲交易者，與可能達成交易對象議價協商、談判，並作成決策，這種情況所產生的成本屬之。
	合約成本	交易雙方進行簽定合約時，對合約內容磋商所產生的成本。
督成本 (事後)監	交易過程所需成本	交易雙方互相監視對方是否有投機行為所產生的成本。
	執行與確認成本	進行必要檢驗以確定對方是否遵守合約，當對方違背合約時，強制對方履行合約等所產生的成本。

資料來源：Dahlman, Carl J.,(1979),The Problem of Eternality ,Journal of Law and Economics ,Vol.22(1) P.141-162 轉引自：李靜宜，我國政府採購制度之評估，國立台灣大學政治學研究所碩士論文，九十一年七月，頁 38-39。

## 2. 交易成本的成因

從相關研究歸納，影響交易成本之因素可以分成兩方面：一為人性因素，另一為環境因素。在人性因素部分，又可分成「有限理性」(Bounded Rationality)表示人有智窮之時，理性有其極限；另一為「機會主義」(Opportunism)，即所謂人多為自私自利，有機可乘時絕不會放過。這兩項因素，分別各有一項環境因素與之相呼應，有限理性面對的是環境的不確定與複雜；機會主義則面對的是交易常會逐漸的陷入只有少數人或組織能夠繼續為交易的往來對象(林水波，施能傑，葉匡時，民 82 年)。

由於人性及環境因素的存在，使經濟活動不可避免的將會存在交易成本(Williamson 0,1975)，另一方面交易標的物的特性及交易頻次，亦是影響交易成本高低的重要因素(吳思華，民 89 年)以下將就各種因素的內涵分析如下：

- (1) 交易過程中的不確定性：指交易雙方均無法預見或控制的環境改變，這是造成市場不穩定的動態因素。
- (2) 少數交易對象 (Small-number bargaining)：係指一旦長期契約簽定後，正常的市場機能將受到干擾，契約雙方將較那些在市場上尋找而尚未獲得契約者，因有較多的經驗與特定資源服務雙方，而處於較優勢地位，即正常市場的競爭性減少了。

- (3) 有限理性：人類於作決策時蒐集與處理資訊的能力是有限的，無法完全認知環境發展的各種可能性，且其對外在環境所做的各種預測與判斷，都只有部分的正確性及可信度，對於資訊及可能行動方案的搜尋亦無法窮盡，此即所謂「有限理性」(Bounded Rationality, Forester J., 1984)。當交易越複雜時，人們因有限理性產生的限制就越可能發生，因而導致交易失敗。在政府採購過程中，不論政府人員或廠商其實都是有限理性 (Simon, Herbert A, 1957)。
- (4) 投機主義：係一種「狡黠的追求自利」(Self-interest seeking with guile) 的行動傾向，將導致交易參與者的互不信任。投機主義的出現部份是由於互動過程中的不確定性，以及參與者的有限理性。例如採購過程，廠商浮報價格或提供錯誤資訊等，都是投機主義的展現。
- (5) 資產特定性 (Asset specificity)：係指一項資產重新被其他使用者做其他用途，而不會犧牲其生產價值的程度。當一個組織本身所提供服務的資產特定性越高，代表對特定交易對象的依賴越深，進而增加契約的風險，一方面容易陷入少數議價的窘境，另一方面則由於撤除交易的可能性降低，而可能被其交易對象提出超出契約的要求，而無法拒絕，蒙受損失。
- (6) 資訊阻塞 (Information impactedness)：係指交易的一方較對方擁有較完整的資訊，此種資訊分配的不對稱狀況，需花費大量成本去克服，因而阻塞交易的進行。
- (7) 交易商品的獨特性：一般而言，交易商品若屬標準品，例如一般購買的日常用品牙刷、牙膏，由於有客觀的價值、價格指標，交易困難度很低，如交易的商品屬於獨特品，則需要投注於搜尋、議價與監督的心力自然甚高。
- (8) 買賣雙方額外投入的程度：在某些情形中，買賣雙方在從事某一項交易時，除了交易的標的外，還需要配合對方的需要，投入一些額外

的努力。包括對於產品的特殊規格、零件及技術輔導等。如此一來，當買賣雙方存有相當程度的互相依賴關係，往往需花費相當心力來訂定一份複雜的契約，而雙方為了防止對方產生投機行為，還需支付相當之防治成本。

(9) 品質的辨識程度：某些交易標的物的品質，無法以簡單的方式來辨識，買賣雙方便會產生風險承擔，或道德危險的問題。

(10) 交易頻次：由於每一次交易均會產生交易成本，在其他條件不變的情況下，交易頻次越多，其累計的交易成本自然越大。然而若交易係針對同一廠商進行多次交易，因累積學習經驗，將可降低彼此間的資訊不對稱程度。

### 2.3.3 代理理論

有關代理理論，本節分為理論概念、代理人問題及代理成本之管制機能予以說明。



#### 1. 代理理論之概念

代理理論源自於 Alchian 及 Demswtz (1972) 的研究，主要討論的問題是組織設計中委託人 (Principal) 和代理人 (Agent) 的關係，用來解釋組織管理者與所有人間的歧異性，以及此種歧異性對組織目標達成的影響。

組織管理者與所有者由於所處立場的不同，往往有不同的利益考量，組織所有者的目的當然是追求組織目標的最大程度實現，以企業而言就是獲利的極大化，管理者則期望能有長期性的成長及合理的高報酬回饋，由於彼此之間利益考量之不同，以及管理者相較於所有者對組織狀況的瞭解優勢，使管理者有可能犧牲組織所有者利益的行為來追求自我利益的極大化，而影響組織目標的實現。為避免此種情況的發生，代理理論強調如何設計一個誘因機制，使得在監督成本並不太高的情況下，讓代理人與委託人的利益相結合 (李靜宜, 民 91 年)。所以，代理

理論所討論的問題也是交易成本的問題。

一般民眾在普遍追求知的權利及公共利益之情形下，授權（delegation）行政機關採行採購政策以及民意機關監督政府採購預算的執行；此等三邊的互動關係，亦可以代理人理論加以論述分析，其間關係一旦建立，便可能產生「代理人問題」。所謂「代理人問題」乃發生在交易活動中，某一交易人（當事人）授權另一交易人（代理人）來進行交易；當代理人的交易選擇會影響到當事人的權益時稱之。（Arrow, 1985）

就代議民主的政治體制下，官僚多半只須滿足政治上的出資者（political sponsors）如國會議員，而非最終的消費者（選民）。其次，出資者亦可透過利益交換的方式，從增加的預算中獲得好處；如此使得出資者並無太大的誘因，去刻意阻擾官僚增加預算，進而形成雙邊代理人獨占之樣態。另外，官僚易於達成擴大預算規模的企圖之另一重要原因是，官僚擁有服務或產品供給成本的充分資訊，而出資者卻缺乏這類資訊。因此政府採購的執行，往往被有心的官員和民意代表利用代理人獨佔的優勢，從中竊取政治或不當的利益（劉榮堂, 民 91 年）。

## 2. 代理人問題

從政府採購授權的委託 - 代理（principal-agent）關係之建立，可能產生之「代理人問題」，其中包括（李允傑, 民 88 年）：

### (1) 隱藏資訊（hidden information）

代理人負責實際執行工作，擁有完整的細節資訊，委託人在資訊上處於相對劣勢；例如公共工程發包情形，政府若未主動公告資訊，人民均難以得知。

### (2) 隱藏行動（hidden action）

由於委託人無法時時刻刻監視代理人的一舉一動，代理人可能隱藏其有損委託人利益的行動；例如公共工程官商勾結或暗中圍

標，若未被揭發，民眾實無法獲知。

(3) 麥迪遜難題 (Madisons Dilemma)

委託人賦予代理人若干權力與資源，原期使提升執行效率，惟代理人或可能藉此擴張權力，導致委託人難以掌控之窘境。而採購機關與民意代表亦可能透過條件交換的方式共謀營私舞弊；因而採購弊端的叢生，實非一般民眾所能掌控和改善的。

(4) 道德風險 (moral hazard)

由於委託人與代理人之間資訊不對稱，代理人往往並未全力以赴而有所保留，以致怠忽職守，甚或產生投機行為。例如政府採購法存在諸多條文賦予機關首長較大的裁量空間，若無法適時提出防範措施以降低道德風險，投機行為勢必因應而生。

3. 代理成本之管制機能

為避免不當採購產生的投機行為，嚴重危害公眾利益，勢必規劃、設計相關的防範措施以為因應，而這必然引發監督的成本問題，此種成本即稱為「代理成本」。如何設計一個有效的制度來降低「代理成本」，文獻中公認有兩項主要的管制機能，可以有效要解決代理問題，分述如下：

(1) 資訊系統 (Information system)

資訊系統的發達，可以使委託人更有效的掌握代理人的行為，使代理人在無法隱瞞其行為的情況下，減少投機行為。(如建立採購預算制度、採購資訊透明化等)

(2) 結果基礎契約 (Outcome-based contract)

訂定依結果給予代理人報償 (例如採購績效獎金制度) 契約，讓代理人與委託人雙方利益漸趨一致，而降低雙方目標的衝突。不過代理人也同時承擔了風險。

代理理論企圖以提供誘因的策略，使管理者能致力於組織擁有者利益

的極大化，其運用到公部門而言，人民及執政者相當於公共服務的委託人，而執行公共服務的公共管理者及私人單位，則為代理人的角色，由於代理人對於公共服務相對於委託人具有專業性，如果欠缺適當的工具，確定代理人能依據民眾及執政者的意志執行政策，實現其利益及願望，往往會產生官僚體系的尋租行為（rent-seeking），導致偏離民主行政原則及政府服務品質不佳的行政病態，因此需藉由代理問題的解決，尋求有效控制官僚體系的策略與方法，奠定民主政體發揮實質效果的基礎。

#### 2.3.4 新制度經濟學

交易成本理論及代理理論，係從個體經濟的分析層次，經交易成本的概念運用於經濟組織的研究。新制度經濟同樣關切交易成本的問題，但其討論的主題，卻是超越個別行動主題的「制度」。制度是一種中界層次的變數，是一種人為制定的限制，包括人類制定來規範人際互動關係的各種形式的限制，凡是社會中所存在約束對人際互動關係的發展機會及可能的各種正式的或非正式的規則，都可視其為制度（North，1990）。

新制度經濟學假定行動主體是追求效用的極大化者，強調在面對有限理性、不完全資訊及監督及執行契約的困難情況下，制度將提供經濟交易活動必要性的可預測性及穩定性，且由於制度的存在對經濟活動所帶來的效益超過維持制度所需付出的成本，因此制度才能永續的存在於實際的經濟生活中（Lowndes，1996）。

新制度經濟學認為制度的存在與經濟成就之間具有相當的關聯性，其分析重點在於什麼形式的制度組合最能降低交易成本，促進交換利益，創造經濟價值的累積。制度的良窳，會影響一國經濟活動所涉及的交易及生產成本的多寡，進而影響一國的經濟成就。制度一但建立，就決定經濟活動的各種機會及成本，從事經濟交易的主體，不僅在制度所提供的穩定及低交易成本環境下完成各種交易，更能經由談判力量的動員而造成制度的

變遷，進而影響未來的經濟活動及成就。（李靜宜,民 91 年）

綜合言之，制度會決定行動主體經濟活動過程所必須面對的交易成本，制度經由限制行政主體的可能行動形式及範圍，提供經濟交易的穩定性及可預測性，進而降低交易成本，使經濟活動更有效率，使交易的利益不被交易過程中不必要的成本支出而減損，進而促進整體經濟成就的提升與成長。

## 2.4 交易成本概念在政府採購制度上的應用

由前所述，政府採購為一種在採購法規的規範下，政府與廠商經由契約的簽訂及履行而完成財物或服務的交易行為。並由「交易成本理論」、「代理理論」、及「新制度經濟學」的論點，歸納出採購效能及結果之影響架構如圖，並依影響架構分析交易成本與政府採購之關連性及交易成本問題之解決策略。（李靜宜，民 91 年）

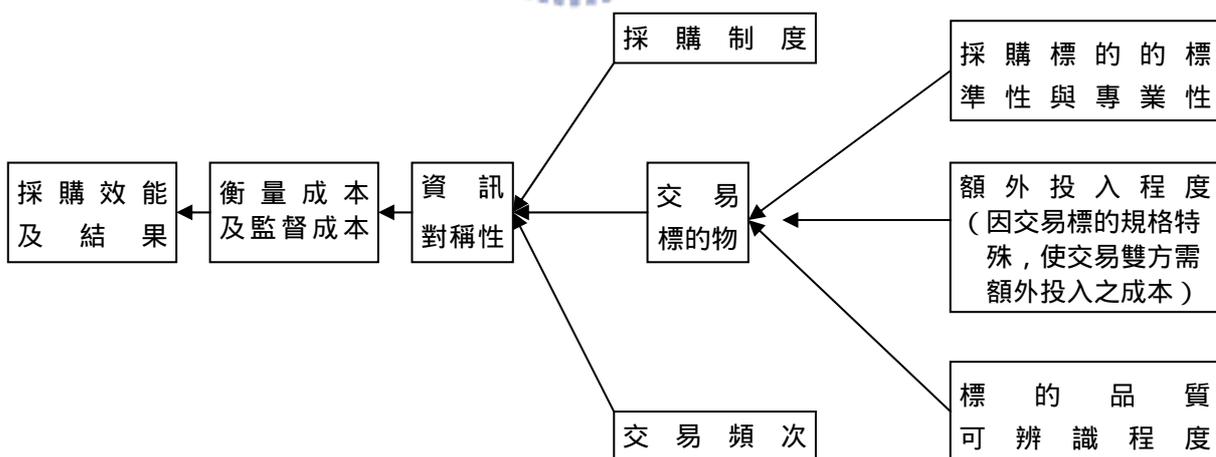


圖 2-1 採購效能影響因素

【資料來源：李靜宜，我國政府採購制度之評估，頁 45】

#### 2.4.1 交易成本與政府採購的關聯性

從交易成本的觀點，完整的交易行為包括尋求簽約對象、簽訂契約到契約履行的完整過程。契約交易之所以可能，必須要訂定契約的兩造估測能夠以較低的交易成本達成讓雙方信守契約的目標，以讓雙方認為訂定契約以進行交易是值得的（North，1990）。

在交易的過程中，所涉及的成本包括簽訂契約前的「衡量成本」以及簽訂契約後所產生的「監督成本」。就政府採購而言，衡量成本代表政府找尋承包廠商、瞭解承包廠商的交易能力以及與廠商進行契約內涵的交涉及共識建立的過程所必須付出的時間、人力、物力及財力，其主要表現在招標過程及訂約過程兩部份。監督成本則是從採購契約成立到採購標的物驗收的期間，政府欲使廠商能依據契約內容採取行動，必需投入一定的資源去監督和評估廠商的行為及行為產出，並且能對其偏離契約要求及未達產出標準的行為施加必要且有效的處置所付出的交易成本。

在衡量成本部份，簽約的困難度，取決於採購標的物的性質、採購制度的規定以及承包廠商的性質。採購標的物的性質，將影響採購廠商的意願，採購制度對招標程序、廠商資格的規定，則影響契約簽訂之可能。而一旦採購契約簽訂後，政府所面臨之課題，則是如何促使廠商能忠實履行契約所規定之權利義務關係。依據「代理理論」的說法，在廠商追求利益極大化而有投機主義傾向的行動主義下，契約履行過程中所涉及的監督成本，將由政府與承包廠商間「資訊不對稱」（asymmetric information）的程度來決定。一般而言，廠商由於掌握執行契約的專業能力及實務經驗，所擁有與執行有關的資訊完整性較政府為高，使其有利用投機行為規避政府的監督背信以謀一己之私的動機，資訊不對稱的程度越大，背信行為的可能性越高。

交易兩造資訊對稱性，主要受到「交易標的物」及「交易頻次」二方面之影響（吳思華，民 89 年），其相互影響關係分述如下：

1. 採購標的物的標準性低或專業性高，則其資訊不對稱性程度將愈大，其監督該類標的物契約履行之成本亦隨之愈大。
2. 契約兩造在提供契約標的物的過程中，如需額外投入的程度愈大，則資訊不對稱性程度將愈大，其監督該類標的物契約履行之成本亦隨之越大。
3. 標的物品質可辨識程度愈低，則資訊不對稱性程度將愈大，其監督該類標的物契約履行之成本亦隨之愈大。
4. 契約兩造之間交易的頻次愈少，因較缺乏經驗學習與瞭解，則資訊不對稱性程度將愈大，其監督該類標的物契約履行之成本亦隨之愈大。

由以上討論可知，在採購過程中，由於交易成本的存在，契約兩造之間的關係便會影響交易成本的高低。而採購制度能否發揮降低不確定性以減少資訊不對稱程度的功能，明確規範政府與承包廠商間的關係，確保必要的合作關係及提供必要的訊息，便成為決定採購結果及品質的關鍵。同時由於降低資訊不對稱程度導致資訊的公開並可以解決代理人的問題，有效降低代理人逆向選擇與道德危險的問題。（李靜宜，民 91 年）

#### 2.4.2 理想的採購制度及交易成本問題的解決

從交易成本的觀點上討論採購制度，發現理想的制度設計，必須要能減少在制度下行動主體決策及互動的交易成本，以提升制度運作在資源配置上的效率及達成預定目標的效能。可採取的主要策略如下：（李靜宜，民 91 年）

##### 1. 資訊公開-降低不確定性，減少資訊成本

資訊公開策略的作用，是為了降低交易過程中的訊息成本。從契約簽訂及履行的角度分析，蒐集資訊過程所花費的成本，是決定契約是否能完成簽訂及簽約對象品質（是否具有適格性及充分履約能力）的主要因素；而契約當事人間的資訊不對稱，則是決定契約內容能否被有效充分執行的主因。

理想的採購制度，必須能提供資訊公開的機制，以增加採購資訊的充分性、正確性及流通性。資訊公開包括兩個層面，一是「統一的訊息彙整機制」，包括所有相關廠商的基本資料，廠商的經營狀況，過去承接政府採購案的紀錄等，作為政府選擇交易對象的參考，減少交易對象隱瞞自身狀況以取得交易的道德危險問題，以及有關政府機關的招標內容、預算金額、決標公告等資訊，作為廠商決定是否參與投標的參與依據。另一方面，則是「行為的透明化機制」，在政府而言，也就是要能有效瞭解廠商履行契約的進度、行為及內容的機制，使政府能確實掌握履約的狀況，縮小雙方資訊不對稱的程度，減少廠商投機主義行為的動機；而在廠商大眾而言，則在確保其權益不會受損，同時提供社會大眾監督政府是否有綁標、圍標問題的機制。

## 2. 彈性授權-降低行政羈束性，減少議價及決策成本

議價及決策成本代表簽訂契約的可性及困難度，其受到兩個層面影響，一是制度本身的程序性限制，另一是組織結構的安排。在制度因素層面，任何制度本身均會涉及有關程序、作業流程、文書樣式及資格要件等規定。此類規定係維持制度穩定性即可預測性的必要設計。在政府採購制度上，如超過其必要限度，而過於細密繁複且僵化，將使採購作業趨於複雜，且喪失因應環境變化特性及實務需求的權宜性；另在組織結構的安排層面，若組織的權威動線愈契合層級節制的安排，則第一線的承辦人員所享有的自由度將愈小，同樣也會使採購過程喪失前述的權宜性。

因此採購制度的設計，必須提供必要的彈性規定，在共通適用的規定上，提供必要的例外條款，並適度將決策權限下授，使政府採購能與政府層級節制命令指揮系統適度脫鉤，適度將決策過程水平化。

## 3. 結果導向-降低專業不對稱性，減少監督成本

監督成本產生原因，主要在於政府幾乎不可能確實掌握廠商履約的細部行為，以及政府對於契約標的物所具備的專業性不足，以至驗收時在履約結果品質的認定上存在困難，無法確實認定廠商最終產出的結果確實符合契約的要求及採購本身所預定達成的目標，讓廠商有偷工減料或欺騙的機會。

因此在制度上必須提供一套能明確界定對結果品質及規格要求的方法，使政府及廠商在簽約時就能對應達成的結果獲致協議並彼此同意，使廠商無法採取投機行為，減少在簽約時因為對結果的要求不明確，而使政府被廠商宰制的危險。同時，政府也應該要對履約結果的認定設立諮詢或專責認定的機構，減少個別機關在驗收時相對於廠商及專業性上的不對等。

#### 4. 績效課責-在過程面提供彈性，減少監督方式的限制

「課責」是公共管理不可或缺的機制，並影響組織成員的工作心態及行為，當採購制度採取彈性授權及結果導向的策略時，勢必無法再以程序是否完備及是否依照標準作業程序等作為課責之依據，而必需從產出面的實際採購績效為課責的依據；為使採購人員的權責明確化、制度化，必需建立一套客觀公正的採購績效評估制度，使採購人員的關注焦點，能從被動配合過程規定，轉而積極主動以創新方法追求採購品質的提昇。

#### 5. 誘因機制-激發委託人積極減少資訊不對稱的行為

誘因是一種「特定條件滿足下給予的報酬」，也就是設定一定的行為期望及規範，並對於滿足或符合此行為規範的行為者給予一定報酬或回饋承諾，使其願意作誘因不存在的情況下不會做的行為。

在政府採購上，經由實質誘因的提供，使採購人員能願意採取較積極的作為，彌補其與廠商之間資訊不對稱程度，監督廠商的履約行為是

否確實依據契約內容進行以確保採購的品質。同時可使廠商願意盡力履約，藉由本身的付出，降低政府因資訊的不對稱，而必須支出的監督成本。基本上，只要提供誘因所需的成本小於採購過程的交易成本，誘因機制就是有效且可採行的。

## 2.5 相關研究回顧

在採購的相關研究上，採購學係在研究採購的過程中，包括事前的規劃（Planning）、事中的執行（Doing）以及事後的控制（Seeing），以達到維持正常的產銷活動，降低產銷交易成本。因此，採購最主要之目的，即在研究如何以各種不同途徑、取得方式等，以取得採購標的物的使用權或所有權，滿足役用之需求。工程採購招標制度之健全，應包含上述三個過程，除了法令規章之建立完整外，更有賴於執行面之貫徹實施，在執行上須考量如何以通暢之作業模式，以減少違背採購法令之規章。統一發包中心之設置，並不在法令規章之建立，其重點為執行技術之應用。以往有關工程招標制度之探討，學者、專家之研究大多針對法律及規章之建立居多，純粹以執行作業方式進行研究探討者並不多見，僅就所蒐集國內之相關著作、系所論文及雜誌資料摘錄如表 2-2。

上述文獻資料主要以工程採購為範圍，其中有關以統一發包中心設置評論分述如下：

### 1. 解決採購問題部分

- (1) 統一發包中心設置可改善現階段不具採購專業能力機關辦理採購作業之弊病，進而提昇政府整體施政效能。（林崇一）
- (2) 招標制度是否健全，關係到採購人員之權責問題與安全保障，採行公開招標之發包中心機制，較能保障並強化執行的合法性。（李允傑）
- (3) 成立區域發包中心作為組織活化策略，再造採購效率。（蕭家進）
- (4) 成立發包中心可節省公帑、減省人力、降低廠商投標成本及縮短招決

標流程。(王和源、周達成)

- (5) 建構發包資訊統籌中心與發包中心,可解決緊急發包之需求避免產生採購弊端並兼顧落實招商之審標作業。(王維志)

## 2. 產生疑義部分 (李建中)

- (1) 統一發包違反權責合一的基本精神,不但加長作業程序,切割作業流程,增加行政介面,一但發生弊端也製造更多推責的機會及藉口。
- (2) 統一發包缺乏法源,如強制各機關以切割的方式交出招標、決標之權利,其法律基礎是不夠堅強的。
- (3) 統一發包造成角色的混淆,原政府採購法中的「招標機關」會因時因地而產生混淆,引致機關與機關間責任不明確(李建中)
- (4) 統一發包所需成立場地及購置各種設備、借調人力將增加政府的負擔。
- (5) 統一發包的設立,象徵權力的集中,也代表利益集中,就政府整體而言,也可能導致風險集中,一但有所疏失,事將造成整體信譽的崩潰。

由以上國內相關採購文獻中,可看出其主要研究範圍,大都為政策學理之探討,甚少進行政策執行評估,因此本研究乃嘗試研擬建構政策執行評估模式,依政府施政之個別差異性,加入不同評估項目之權重,並以量化方式評估其效能,期許在有限資源條件下擬定政策發展之優先性,發揮整體施政效能。

表 2-2 國內相關採購文獻資料

區分 類別	作者	年份	著作名稱	出版單位	論述重點	備註
論文	林育民	92	政府採購統一發包機制之研究	台灣科技大學	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 探討統一發包機制之建置型態、組織定位、運作模式等相關課題。</li> <li>● 擬議統一發包績效評估架構。</li> <li>● 研訂地方政府統一發包作業流程、相關準則及推動策略宣導計畫。</li> </ul>	
論文	周達成	92	地方政府設置統一發包暨採購中心機制之探討 - 以台東縣政府為例	高雄應用科技大學	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 以台東縣政府採購發包中心流程及實施具體成效實例分析</li> </ul>	
研究計畫	林崇一 李得璋	91	統一發包機制之研究	行政院公共工程委員會	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 探討中央與地方政府機關建置統一發包機制之可行性，及研議實施方案。</li> <li>● 研議統一發包機制之推動策略與推廣、宣導計畫。</li> </ul>	
論文	劉榮堂	91	健全地方政府工程採購招標制度之研究	東華大學	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 探討現行地方政府採購制度所存在之問題、分析招標制度之利弊。</li> <li>● 研擬政策解決機制</li> </ul>	
論文	李靜宜	91	我國政府採購制度之評估	台灣大學	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 探討我國現行政府採購制度之設計及運作是否有助於政府採購效率及效能之提昇。</li> <li>● 研擬修法意見</li> </ul>	
報章雜誌	王和源 周達成	91	政府採購-效能工作圈及發包中心之成效評估	第六屆營建工程與管理研究成果聯合發表會	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 發包中心成效評估。</li> <li>● 建構合理採購流程</li> </ul>	
報章雜誌	李國榮 黃國立 吳大川	91	承辦採購業務歸屬之探討-以縣市政府為例	營建管理季刊	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 探討縣市政府承辦採購單位業務組織型態</li> <li>● 研擬適合現行政府採購法架構</li> </ul>	
報章雜誌	李國榮 黃國立 吳大川	91	採購作業不良品質之型態探討	品管月刊	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 探討招標致決標期間採購作業之相關錯誤態樣</li> </ul>	
論文	蕭家進	89	我國公共工程採購執行效率再造之研究	東海大學	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 探討公共工程採購執行影響因素。</li> <li>● 研提改善策略與方法。</li> </ul>	
報章雜誌	李建中	89	設立統一發包中心之平議	財團法人國家政策研究基金會	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 中央機關統一發包中心設立之平析</li> </ul>	
報章雜誌	王維志	88	緊急發包系統難題之探討	營建管理季刊第 41 期	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 探討因應緊急事件之急迫性且兼顧落實招商之審標作業之發包系統。</li> </ul>	
研究計畫	林能白	85	台北市政府工程預算與統一發包制度之研究	台北市政府研究發展考核委員會	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 探討台北市政府公共工程之預算與管理問題</li> <li>● 探討統一發包中心之運作原則</li> </ul>	

資料來源：本研究整理

## 第三章 統一發包機制概要

統一發包機制為政府採購作業之策略應用，為瞭解統一發包機制之概要，本章主要說明政府採購作業與策略及集中採購與統一發包之概念，並探討採購作業流程中各角色之相互關係，作為後續研究之參考。

### 3.1 政府採購作業與策略

採購為現代管理科學中一項重要學識與技能，其原理雖然簡單，然應用上則需有良好制度與策略，才能達到應有之採購效益。以下將就採購與政府採購、採購策略應用及相關績效評估指標分別說明。

#### 3.1.1 採購與政府採購

##### 1. 採購之定義

採購是經濟活動，依其定義可分為狹義與廣義兩種角度來探討：（王忠宗，許成，民 84 年）

##### (1) 狹義的採購

傳統上採購之定義，僅限於「購買」(Purchasing) 行為，由買方支付對等的代價，向賣方換取物品的行為過程。在買賣雙方的交易過程中，一定會發生「所有權」(Ownership) 的移轉及佔有。

##### (2) 廣義的採購

係指除了以購買的方式外，如買方只要能「取得」(Procurement) 使用權，即可滿足其採購之需求，故尚可透過其他方式如租賃、借貸、交換、徵收等方式來進行採購的功能，以達到滿足採購需求的目的。

在採購的相關研究上，採購學係在研究取得物品與勞務的過程中，統

籌事前的規劃( Planning ) 事中的執行( Doing )以及事後的控制( Seeing )，以達到維持正常的產銷活動，降低產銷交易成本。因此，採購最主要之目的，即在研究如何以各種不同途徑、取得方式等，以取得物品、勞務的使用權或所有權，滿足役用之需求。

## 2. 政府採購的定義

政府採購係指政府機關以預算撥款換取民間提供物品、勞務或服務而言，亦即是一個動態的過程，開始於政府機關認定有採購之需要而終於採購契約履行完畢，政府機關本身依法定程序辦理結案為止( 高玉麟，民 86 年 )。而政府採購制度係指機關為辦理採購而制定之作業規範，包括權責劃分，及為此而設計之作業方式及程序，以及如何督導此方式有效的進行( 王傳才，民 73 年 )。

## 3. 政府採購之特性

採購工作之執行一向極為複雜困難，學者咸認為採購為一種動態與實用的科學( Dynamic and Practical Science )，亦是涉及專門技術的學問。一般採購原理雖屬簡明；惟採購之運用及探討，除須具備純熟良好之採購技術及健全的管理制度外，同時也具有複雜性及政策性的決定。以下並就採購所具特性說明如下( 陳堯亮，1978 )：

### (1) 技術性

「採購」簡單的說是買賣雙方交易行為，在處理上雖有不可分離的關連性，但在技術上是非常複雜，涉及採購原則決定、條件選擇、範圍釐定、採購方式運用、採購時機的進行及如何掌握國內外市場趨勢動態，瞭解採購地區市場習慣和本國政府、國際間相關法令規章等，都非一般學識所能勝任，至於如何改進採購方法，防止採購弊病，達到採購目的與任務，都與採購技術有密不可分的關係。

### (2) 管理性

採購業務不僅注重技術，尤注重管理，若無健全管理制度，縱然有良好優秀的採購人才，亦難獲得圓滿成就，所以制度的建立是很重要的，否則一有差錯，勢必影響採購之進行。

### (3) 複雜性

實務上採購因地區之不同可分為國內採購、國外採購；以採購機關辦理方式可分為直接採購、委託採購；以採購制度管理上可分為集中制、分散制、混和採購制，所以不同採購方式在運作上也不盡相同，因此至為複雜。

### (4) 政策性

早期各國基於保護國內產業的發展，往往訂頒有利於本國產業之有利措施，諸如對於本國產品即使價格高於國外，在若干限度內，亦應以國內為優先或關稅保護等政策作為採購考量前提，顯然與一般私人企業重視成本利益有別。惟這種政策性的考慮隨者自由化高漲及國際市場開放而逐漸淡化。



## 3.1.2 政府採購管理策略

一般採購制度管理策略運用上，本研究就各專家學者之論述，歸納整理可以兩層面區分，分述如下(林崇一,李得璋,民91年,黃坤成,民91年,王忠宗,民87年)：

### 1. 以採購管理面區分

在採購組織任務分工上，就單一機關之採購管理區分為集中採購與分散採購，分別說明如下：

#### (1) 集中採購 (Centralized purchasing)

係指機關採購制度 (Purchasing system) 的規劃，基於強制性的事權規定，使採購行為集權化，將採購功能委由一部門來執行與負責，其他部門則無採購之權責，它所強調的是採購事權的集中性。

#### (2) 分散採購 (Decentralized purchasing)

係指相對於集中採購而言，一般採購案件由各單位自行辦理之採購制度。

## 2. 以採購策略面區分

係指以跨機關之協同辦理採購而言，可分為共同採購與聯合採購。

### (1) 共同採購 (Consolidated or Group purchasing)

亦稱為聯合 (Cooperative) 採購，係藉由集中共同的需求一起採購，達到以價制量的目的，為採購策略的運用。通常係基於各機關自發性的合作意願，為跨機關或泛機關 (Interagencies or pan agencies) 的採購行為之集團化 (Grouping)。

### (2) 統一採購 (Unified purchasing)

統一採購亦可稱為統一發包，其採購策略的運用與共同採購相同，所不同的是共同採購係基於各機關自發性的合作意願，統一發包則是強制規定各機關或單位之採購，皆須交由辦理負責採購之機構 (採購中心或發包中心)，統一辦理相關採購事宜。

上述採購管理與策略上，其最主要之區分為單一機關與跨機關之採購，其管理與策略上是可以交互應用的，如我國機關採購係並用「集中採購」與「分散採購」兩種制度，亦可輔以「集中採購」與「統一採購」之應用，另集中採購與共同採購不同之處，除應用機關不同外，共同採購要達成其效益，其重要前提是共同之需求，若缺乏共同之需求，共同採購反而使採購效率降低，也達不到以量制價之效果。如一機關其分支單位甚多，集中採購也會有共同需求的項目，獲致共同採購之效益。例如我國中央政府之機關、學校、國營事業為數眾多，故可藉由集中採購制度，彙集共同需求的項目，獲致共同採購之效益。

### 3.1.3 採購制度與統一發包

從政府採購制度改革的相关理論中，說明制度將提供經濟交易活動必要的可預測性及穩定性，且由於制度的存在對經濟活動所帶來的效益超過維持制度所需付出的成本，制度才能永續的存在於實際的經濟生活中。而為規範採購的進行，遂有政府採購制度的制定。

政府採購法的制定為政府採購制度的具體落實，其中多項設計機制係為解決交易成本問題，包括採購程序的設計、履約管理制度、異議申訴制度、資訊公開及採購授權等，使政府各項採購較以往更為公平、公開、透明及制度化，但由於採購法於制定過程中牽涉到部會協調、政黨協商或立委個人變相主張等政治外力之不當介入和扭曲，導致若干條文不符立法體制、法令本身不合理及執行困難等缺失，必須研擬健全可行之配套缺失，以解決產生之問題。

統一發包為現行採購制度下之策略應用，為政府採購制度設計之一環，亦是解決交易本問題方式之一，其目的仍為強化公平合理之採購制度，並減少採購過程之不確定，因此制度之設計，仍脫不開政府採購制度改革之範疇。

## 3.2 集中採購之概念

在採購策略中，我國的機關採購係並用「集中採購」與「分散採購」兩種制度，而在尚未將所有採購事項集中於一個機構辦理前，變通的方式為進行「共同採購」。有關共同採購已如前節所述外，以下將就集中採購之意義及特性，以及在應用上之優缺點予以說明。

### 3.2.1 集中採購之意義

基本上，採購為現代管理科學中一項專門學識與技能，概不論政府機關抑或公、私營事業機構組織，無不有採購業務，縱然，各國政府組

織不同或公、私營機構組織繁簡不一，然而，每一部門之採購工作，均屬重要角色，又及涉及範圍廣泛，影響機構績效極深，與乎錯綜複雜之工作，更顯其重要。為求建立系統化與制度化之採購途徑，遂採行集中採購制度，專設機構以司其事。

政府機關之集中採購意義，即是舉凡政府行政機關及公營事業機構所需一切物資，均在透過專設機構全權統籌購辦下，以最合理的價格，配合需用時間與場所，用最經濟的方式，購得適當品質、正確數量、符合規格之所需物質之理性活動（吳維標，民 59）。所謂「集中」（Centralize）乃彙具統一一力量或一切事物於一人或一機構，其意旨在於「一事一管，責無旁貸」，凡在其事權範圍內之事務，均由負責機構全權統一辦理，其他單位不得干涉。至於所謂「理性活動」是指整各採購作業過程中之各項手續與運作，均經有關人員完整周密之計畫、思慮與檢討後才付諸行動，並非凌亂、盲目的去做，而是有系統、有組織、有步驟、有進度、有規範的逐一完成。

### 3.2.2 集中採購之特性

集中採購之重要職責，即是採購事務及人員置於統一監督之機構下，將一切採購事務按統一規定之程序與法定條件，加以統籌採購服務之活動。（吳維標，民 59 年）。

依其「集中」之特性分類，有下述幾種方式：（林崇一，民國 91 年）

#### 1. 業務集中

所謂「業務集中」係指將採購業務集中由某一特定機關或部門負責統籌辦理。它強調的是採購事權的集中性，將採購事權交由某一機關或部門單獨承擔，並不一定需要各機關有共同之採購需求（王忠宗，劉緒倫，陳建良，民 87 年）。例如中央或地方各機關、學校，將其所需之各項工程、財物、勞務採購，集中交由所屬部門（如各部會之總務司、各機關之採購（庶務）課、各學校之總務處），負責辦理相關業務，如此可有

效節省需求機關、單位本身之人力，不需費心於繁瑣之採購作業。

## 2. 地點集中

所謂「地點集中」係指將某項採購業務集中到某一特定場所、部門或機關辦理。例如各機關將所有採購之開標作業，集中到某一公開的場地（如開標中心）進行，使開標過程公開、透明、合理化，以避免產生採購弊端，衍生爭議。

## 3. 人員集中

所謂「人員集中」係指將具備採購專業人員集中到某一部門或是特定場所，集中辦理採購業務。例如目前多數縣市以任務編組方式，由各單位調配人力集中到發包中心，負責統籌辦理各項採購工作，即屬人員集中之案例。人員集中有利於作業的分配與執行，進而可提高採購效率。

## 4. 品項集中

所謂「品項集中」係指各機關將所需共通性經常使用，且量大、金額大，並以標準化、規格化之各項財物，透過集中採購的方式，統一購買。例如目前施行之「中央機關財物集中採購實施方案」即是強調品項的集中，將各機關所需之共通採購項目，集中交由某一採購單位（如中信局）負責集中採購，以達到「以量制價」之經濟效益。

### 3.2.3 集中採購之優缺點

集中採購與分散採購在組織任務分工上，彼此具有管理與性質上的差異。集中採購是指採購決策權力的集中、以及功能運作的統籌進行。分散採購則不只包括採購業務的授權，尚須透過政策或程序等，對授權加以適當控制（Dessler, 1980）。由於集中與分散程度，對於大規模組織而言屬於重要的組織決策，將影響組織的結構與功能之運作。

依據相關研究採行集中採購相較於分散採購，制度上有其優點，其大致歸納如下（吳維標，民 59 年，李建中，民 89 年，林崇一，李得璋，民 91 年，

林育民,民 92 年) :

## 1. 集中採購之優點

### (1) 集中採購，節省辦理採購人力

將相關採購事物交由某機關集中採購，可有效節省需求機關之採購人力，不需費心於繁瑣之採購作業。

### (2) 集中大量採購，減免重複採購行為，降低交易成本

機關對於特定財物或勞務有共通需求者，經由集中採購，一次購足，可減免分散採購之重複採購行為，有效降低交易成本，進而可減少廠商之投標準備及旅運成本。

### (3) 集中採購力量，取得優惠價格

透過集中採購，可發揮大量採購之經濟效益，或藉由經數量上之優勢，增加談判之籌碼，較分散採購取得更優惠的採購價格。

### (4) 採購作業制度化，提高採購效率

集中採購訂有各種制度化之標準作業流程與作業規範，通常只需照章辦事即可，減省許多溝通協調時間，較諸分散採購效率可提高。

### (5) 維持專業採購品質，減少採購紛爭

集中採購多由同一批專業人員辦理相同或類似採購案件，較諸分散採購由不同之人員辦理，可維持一定之專業採購技術、品質，減少錯誤，避免無謂之爭議。

### (6) 採購過程透明度高，有利於效益分析

由於採購事權系統一交由某機關集中辦理，採購過程公開、公平、公正，透明度較高，有利於主（會）計部門進行採購效率或效益之分析與評估，對於採購過程也利於實施監督審查。

### (7) 可獲致更廣泛的供應來源

由於集中採購數量通常較大，故可尋全球的供應來源，以避免分散採購，受到地區性之限制。

(8) 容易實現標準化

由於集中採購，可令供應廠商依照政府之規格製造，並可藉此統一物資之名稱，由於招標嚴格可篩選較優廠商參加，得標後為爭取下次機會，必力求產品精良，而達標準化品質。

(9) 樹立清廉風氣

由於集中採購多屬大宗採購，須按規定之招標競賣原則，使廠商無法誘惑，而杜官商勾結之弊端，且集中採購因交易數額龐鉅，輿論及監察機關容易集中注意，使廠商及承辦單位即使意圖勾結為歹，亦難逃眾人之耳目，且一切手續制度化後，弊端不待改革而自清，風氣自可趨向清明正軌。

(10) 防止物資呆存

集中採購經過標準化、簡單化後，不但節省經費，各機關單位之使用亦可互道有無，調盈濟虛，減少各單位有呆存物資及濫用物資之現象。

(11) 易於監督管理

集中供應後，對於各單位之消耗易於監督管理，且公用物資皆可有統一標誌，可防止私用或盜賣。



## 2. 集中採購之缺點

(1) 時程上較難以彈性配合機關需要

集中採購多依既定之作業規定及程序辦理採購，對於緊急採購案件，較難以機動、及時的配合個別機關之採購需求。

(2) 增加交通時間及旅運成本之負擔

集中採購係將相關採購事務交由某機關集中辦理，但囿於地域幅員廣大，若規定集中一處辦理，而未採電子傳輸資料及適當之授權方式，可能增加需求機關交通時間及旅運成本的負擔。

(3) 無法滿足個別機關之需求

以共同供應契約而言，其通常是在規格、條件相同、數量集中之前提下，才能取得優惠價格，較無法滿足個別機關之特定規格需求。

#### (4) 風險集中，影響層面更大

集中採購代表利益集中，相對的也代表風險集中，如缺乏妥善之監督管理，一旦發生廠商無法履約或紛生採購弊端，則影響層面更大，問題也更嚴重。

#### (5) 不利中小企業參與

利用集中採購，基本上採購案件之規模可能增大、金額提高，以共同供應契約而言，如未有適當規劃，中小企業廠商相對的較缺乏競爭優勢。

綜合上述，集中採購較分散採購具有專業、品質、效率、節省人力、成本之優勢，但也可能會有風險集中、無法滿足機關個別需求之缺失，在衡量利弊得失時，如認為集中採購之實施利多於弊，則宜積極推行之。故大部分國家的政府採購，多是採集中採購與分散採購混合的方式辦理，因集中採購亦宜有其限度，有時過分之集中採購，反而會發生調配運用不靈活現象。因此在選擇採購方式必需加以評估應如何發揮集中採購之效益並同時降低其可能產生之負面影響。

### 3.3 統一發包與集中採購

統一發包與集中採購在定義上極為相似，但在應用上仍有不同之處，以下將就其差異及在應用上之策略與現有相關規定分別說明。

#### 3.3.1 統一發包之意義

「發包」係將工程發交給包商建造之意，傳統上辦理工程之招標乃稱

為工程發包，鮮少以工程採購稱之。因而從狹義之觀點來看，發包應專指政府採購中之工程採購行為，即一般所稱之工程發包。政府採購法施行後，按政府採購所稱之「採購」，並不限於一般社會觀念上的「採買」的財務買受行為，其範圍尚包括「工程的定作」、「財務的買受、定製及承租」以及「勞務的委任或僱傭」等政府機關行為。因此時至今日，發包有擴及為廣義之採購，因此「統一發包」另可稱為「統一採購」，「發包中心」亦有擴充稱為「採購中心」。

「統一發包」在相關研究之定義，係指透過專責之發包中心，集中專業人力，藉由統一作業之方式，透過公平、公開、公正之招標程序，決選出優良之廠商，以適當的價格提供適當品質與數量的工程、財物或勞務，以達到提昇採購效益、節省採購成本及防止採購弊端之效益（林崇一，民91年）。其與「集中採購」在定義上極為相似，均係以辦理數個單位或機關之採購業務，並居於採購業務之重要地位，有集中統合之意。皆強調人員的集中（集合相關採購專業人員）、地點的集中（於發包中心）以及業務的集中（統一辦理招標發包發包事務）。所不同之處，如依辦理機關區分「統一發包」較偏重為跨機關或泛機關的採購行為集團化，「集中採購」則係偏重於單一機關採購事權的集中化，換言之，跨機關之集中採購即為統一發包；如依執行作業區分，「統一發包」較強調作業方式的統一，「集中採購」則係偏重於採購標的物的統一。

從採購學的觀點來看，採購過程之研究，應包括事前之規劃（Planning），事中之執行（Doing）及事後之控制（Seeing），以達到維持正常業務活動及降低成本之目的。在新制度經濟學的研究上，強調在面對有限理性、不完全資訊及監督及執行契約的困難情況下，制度將提供經濟交易活動必要的可預測性及穩定性，且由於其對經濟活動所帶來的效益超過維持制度所需付出的成本，制度才有存在的必要。「統一發包」基本上為制度上的創造，仍離不開上述研究之範疇，在實施上係以制定採購之作業規範方式辦理，包括權責劃分、作業方式、程序之設計，以及如何督

導此方式有效的進行，使政府功能充分的發揮。

### 3.3.2 統一發包與集中採購之策略

在瞭解統一發包與集中採購之意義後，為推行統一發包及集中採購制度，在採購制度運作上所採取之因應對策其態樣分述如下（林崇一，李得璋，民 91 年，黃坤成，民 91 年，王忠宗，民 87 年）：

#### 1. 專責採購

由於採購有時涉及相當專門的知識，機關若不是經常辦理相同或類似的業務，有時較難順利獲取所需的物品或服務或工程。為解決上述問題，則應成立或設置專門辦理採購之機關、單位或部門，來執行與負責相關採購作業。如中央各部會指定其所屬機關（如國防部採購局）、或各機關指定其所屬部門（如交通部國道新建工程局工務組工事科、中國石油公司採購處），專責統籌辦理所屬各機關（單位）之相關採購業務。

專責採購與集中採購在定義上亦極為相同，依本研究分析，集中採購偏重於採購作業，而專責採購除採購作業外，尚包含採購業務之監督管理。

#### 2. 專業採購

##### (1) 代辦採購

在不採取強制集中由特定機關進行採購的情形下，為兼顧特定機關集中採購之優點，乃有委託採購與代辦採購之情形。如中央各機關規定辦理一定金額以上之工程、勞務及財物採購（含國外採購），得視需求將相關採購業務，委由「指定代辦機關」（如中信局、營建署）代辦相關採購事宜。

##### (2) 聯合（共同）採購 - 共同供應

共同供應係聯合採購的對等名詞，亦即許多機關將其需求的財

物或勞務委託某特定單位辦理聯合採購，然後再供應給各委託採購的機關，即在程序上係先有聯合採購，之後才有共同供應。因為聯合採購的目的是為了共同供應。從目的及手段來看，經由聯合行為，增加議價能力，降低採購成本為其目的；聯合採購則是方法、手段；共同供應契約則是廠商以相同條件供應各適用契約單位財物或勞務。

### (3) 統一採購（發包）

規定所屬各單位、機關、學校，辦理一定金額以上之工程、勞務及財物採購，皆需交由「採購中心或發包中心」統一辦理相關採購事宜。

上述採購之態樣，如依機關執行預算加以區分，其比較如表 3-1 所示。

表 3-1 統一發包與集中採購策略態樣之比較

比較態樣	採購機關類別	預算執行	採購標的
專責採購	同一機關之採購	自行執行	工程、財物、勞務
代辦採購	洽辦機關與代辦機關	代為執行	工程、財物、勞務
聯合採購	二個以上之機關	自行執行	工程、財物、勞務
統一採購	可辦理同一機關及不同機關之採購	自行執行與代為執行	工程、財物、勞務

資料來源：本研究整理

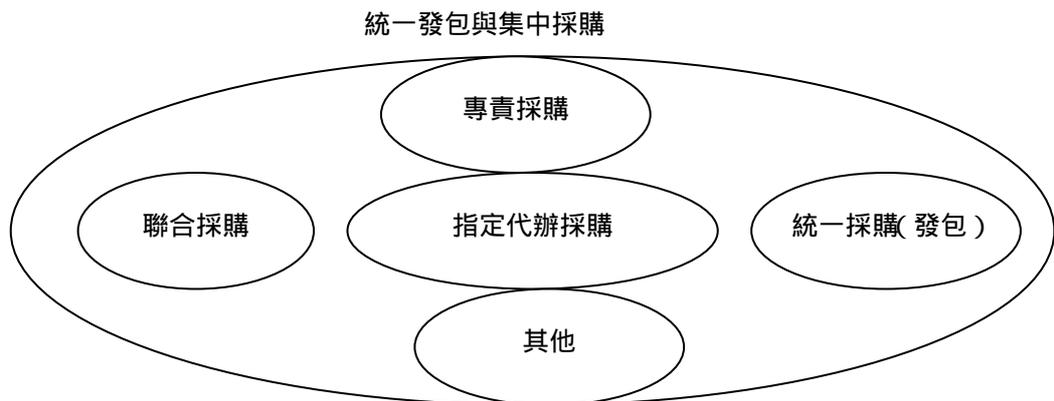


圖 3-1 統一發包與集中採購態樣示意圖

【資料來源：參考行政院公共工程委員會,統一發包機制之研究,頁 2-6 整理】

### 3.3.3 統一發包與集中採購相關規定概述

目前國內各機關辦理有關統一發包與集中採購案件之採購，主要是沿用「政府採購法」、「政府採購法施行細則」、「共同供應契約實施辦法」之規定，及參酌行政院訂頒之「中央機關財物集中採購實施方案」、「中央信託局代行政院暨所屬各機關辦理新台幣一億元以上採購執行方案」、「加速中央機關集中採購電子化推動方案」、「統一發包及集中採購中心計畫方案」之辦理，重點規定摘述如下：

#### 1. 政府採購法

##### (1) 第五條

機關採購得委託法人或團體代辦。

前項採購適用本法之規定，該法人或團體並受委託機關之監督。

##### (2) 第四十條

機關之採購，得洽由其他具有專業能力之機關代辦。

上級機關對於未具有專業採購能力之機關，得命其洽由其他具有專業能力之機關代辦採購。

##### (3) 第九十三條

各機關得就具有共通需求特性之財物或勞務，與廠商簽訂共同供應契約。

#### 2. 政府採購法施行細則第四十二條

機關依本法第四十條規定洽由其他具有專業能力之機關代辦採購，依下列原則處理：

一、關於監辦該採購之上級機關，為洽辦機關之上級機關。但洽辦機關之上級機關得洽請代辦機關之上級機關代行其上級機關之職。

二、關於監辦該採購之主(會)計及有關單位，為洽辦機關之單位。但代辦機關有類似單位者，洽辦機關得一併洽請代辦。

三、除招標文件另有規定外，以代辦機關為招標機關。

四、洽辦機關及代辦機關分屬中央及地方機關者，依洽辦機關之屬性認定該採購係屬中央或地方機關辦理之採購。

五、洽辦機關得行使之職權或應辦理之事項，得由代辦機關代為行使或辦理。

機關依本法第五條規定委託法人或團體代辦採購，準用前項規定。

### 3. 共同供應契約實施辦法

#### (1) 第二條

本法第九十三條所稱具有共通需求特性之財物或勞務，指該財物或勞務於二以上機關均有需求者。

本法第九十三條所稱共同供應契約（以下簡稱本契約），指一機關為二以上機關具有共通需求特性之財物或勞務與廠商簽訂契約，使該機關及其他適用本契約之機關均得利用本契約辦理採購者。

#### (2) 第三條

本辦法所稱訂約機關，指與廠商簽訂本契約之機關。

本辦法所稱適用機關，指應依本契約辦理採購之機關。

#### (3) 第五條

前條第五款所稱適用機關，得為下列情形之一：

一、二以上機關共同協議由其中一機關訂約者，為參與協議之各機關。

二、由中央各部、會、行、處、局、署等機關或各直轄市、縣（市）政府指定機關訂約者，為指定機關及其所屬機關。

三、由主管機關指定機關訂約者，為中央機關。

#### (4) 第六條

適用機關應利用本契約辦理採購，並於辦理採購時通知訂約機關。但本契約另有規定者，從其規定。

前項適用機關有正當理由者，得不利用本契約，並應將其情形

通知訂約機關。

(5) 第十一條

適用機關利用本契約採購之期間，最長以二年為限。

(6) 第十五條

訂約機關為辦理本契約，得向適用機關收取必要之費用。

4. 中央機關共同供應契約集中採購實施要點

行政院公共工程委員會為利中央政府各機關、學校、公營事業（以下簡稱中央機關）辦理財物、勞務集中採購，依政府採購法第九十三條與廠商簽訂共同供應契約，訂定「中央機關共同供應契約集中採購實施要點」，其目的為經由集中採購，以節省人力，發揮大量採購之經濟效益，俾提昇財物採購執行績效。

5. 中央信託局代行政院暨所屬各機關辦理新台幣一億元以上採購執行方案

依據行政院九十年五月一日台九十工字第 二四二八 號函「中央信託局代行政院暨所屬各機關辦理新台幣一億元以上採購執行方案」，行政院為解決院屬各機關採購專業人力不足問題，規定對於未具有專業能力辦理新台幣一億元以上採購或採購發生重大異常之機關，特洽由財政部中央信託局代辦採購，以確保採購程序公開透明、公平合理，有效提昇採購效益。

6. 加速中央機關集中採購電子化推動方案（九十一年七月）

主要推動共同供應契約，以集中採購方式辦理，藉以避免機關重複進行採購作業。經由共同供應契約電子採購系統進行，由需求調查，共同供應契約公告與查詢、訂購及付款，全面電子化，使政府採購資訊流與金流結合，節省採購成本，提昇採購效率。

## 7. 統一發包及集中採購中心計畫方案

依據行政院九十一年九月十一日核定之「統一發包及集中採購中心計畫方案」係整合「資訊彙整公開」、「專業專責採購」、「集中採購」及「底價審議」等良善採購措施，並擴大實施層面後，藉由指定代辦採購機構及各部會行處局署成立專責採購單位，對於所屬機關自行辦理之採購，提供必要之協助，以發揮「服務」、「專業」、「效率」、「經濟」、「品質」之功能，除可合理樽節經費，並有助提升施政效能，符合國人對於革新政府之殷切期待。

綜合上述，基本上現行法規已提供對於未具專業採購能力之機關，可洽請其他專業機關代辦相關採購事宜及就共通需求特性之財物或勞務辦理集中採購之法源，將有利於統一發包機制之推行。

### 3.4 採購績效評估指標



為實現最佳的資源管理，對政府採購實施績效評估，不僅有利於促進採購機關適應市場經濟發展的需要，也使其為達成採購目標，而不斷地改進工作加強內部控制，以提高採購效率和效果。

以往採購績效評估方法大多屬於衡量工作數量或者計算採購作業所能造成的成本節省，然而，隨著將採購從單純購買財物變成購買服務之改變，以及電子商務之導入，新的評估重點乃於考量採購所能達成的貢獻。但最好的採購機關應能夠評估及展現其績效之所在；例如機關本身內部的效率、採購能夠對整個機關造成的節省和貢獻、顧客滿意度，與其他部門或私人機構比較之基準。

一般評估採購重要績效成果之要項，包括作業效率、營運成本及其對整體組織之效益。惟目前尚有機關，將發包結餘款視為其辦理採購所達成之績效，可能造成誤導，故本節乃列舉部分量測項目，作為後續效益評估之應用，其項目概分如下（林崇一，民 91 年）：

## 1. 在成本上可能量測項目

- (1) 採購作業之年成本。
- (2) 辦理單位金額所需花費之成本。
- (3) 處理一採購案件之成本。
- (4) 採購之成本趨勢。
- (5) 商品之單位服務成本。
- (6) 從投標後協商獲得之利益。
- (7) 與其他機關採購類似財物和服務之比較。
- (8) 生命週期成本之降低等。
- (9) 品質評價。
- (10) 單位建造成本之維持成本。

## 2. 用來監控、瞭解、預測和改進機關的效率和效益的量測項目

- (1) 處理供應與採購之金額數量。
- (2) 總成本與原預算之比率。
- (3) 與其他機關合作之數量。
- (4) 如期完成專案百分比。
- (5) 使用電子商務的採購百分比。
- (6) 實施市場研究的層級。
- (7) 關鍵程序之檢討與更新。
- (8) 採購程序績效、發展、改進和革新。
- (9) 軟體工具成功執行。
- (10) 資訊和知識資料庫的利用。
- (11) 顧客滿意度。

### 3.5 政府採購角色之探討

政府採購作業之進行，係依循著制度所設計之流程辦理，在流程中會有不同的扮演角色介入整個採購流程，統一發包機制就是重新探討組合，在流程中各個角色與流程之相互關係，以尋求最佳組合。以下將就採購流程與採購中之角色分別說明。

#### 1. 採購作業流程

由政府採購之範疇來看，採購作業流程依採購標的種類之不同，其相關作業流程亦不盡相同，如以採購時程加以區分，各類採購作業流程約可區分如圖 3-2，如採購案件單純，部分作業將可合併辦理，各項作業說明如下：

##### (1) 採購需求

政府各機關因業務需求，必須擬定施政計畫，為因應計畫執行，致產生採購之需求。如公共建設先期規劃（可行性研究）為工程興建構思階段，經擬定初步方案並作經費概估，藉以比較、評估各方案開發效益，作為核定建設計畫之依據。

##### (2) 預算編列

計畫經核定後，應擬定所需計畫總經費及分年度預算，於行政體系核定後，送請民意機關審議完成法定預算之程序。

##### (3) 採購規劃

係指負責採購之相關人員透過完整的計畫，協調並整合各項採購方案，以符合時效性的方式，且在合理的成本內，滿足機關之需求；其範圍包括發展整體策略，以管理採購事務。

##### (4) 招標

依政府採購法的規定，招標程序分為公開招標、選擇性招標、限制性招標等三種，除此之外對於未達公告金額以下之採購，另設置例外規定，使其可以用較為彈性的方式進行採購如公開取得報價單或企劃書公告或逕洽廠商採購等方式。

(5) 開（審）標

公開招標最低標決標之開標一般審查程序為形式審查、基本及資格文件審查、規格標審查。及價格文件審查；公開招標最有利標決標之開標一般審查程序為形式審查、基本及資格文件審查、評選決標；公開評選之一般審查程序為形式審查、基本及資格文件審查、評選、議價（約）。

(6) 決標

決標方式分為訂有底價在底價以內最低標決標、不訂低價在預算數內最低標決標、不訂低價最有利標決標（固定金額或廠商報價）準用最有利標決標、取最有利標精神擇最符合需要者及複數決標等方式。

(7) 履約

政府採購行為，除涉及如何選定廠商屬於重要關鍵之外，在採購機關選定廠商之後，如何透過履約管理的制度，使廠商在一定期限之內，完全依照契約規範履行契約，以達成採購目標，成為另一重要關鍵。而履約管理的實質內容，基本上涉及廠商在契約下的權利義務關係，故除法另有規定外，必須依賴契約的規定予以約束。

(8) 驗收

機關辦理驗收應製作紀錄，由參加人員會同簽認，驗收相關人員包括「主驗」、「會驗」、「協驗」、「監驗」等。

(9) 監辦

分為上級機關之監辦及主（會）計及有關單位之監辦。

(10) 結算

工程、財物採購經驗收完畢後，應由驗收及監驗人員於結算驗收證明書上分別簽認；於勞務驗收準用之。

(11) 異議及申訴

廠商與機關間關於招標、審標、決標、履約、驗收之爭議，得

依規定提出異議及申訴。

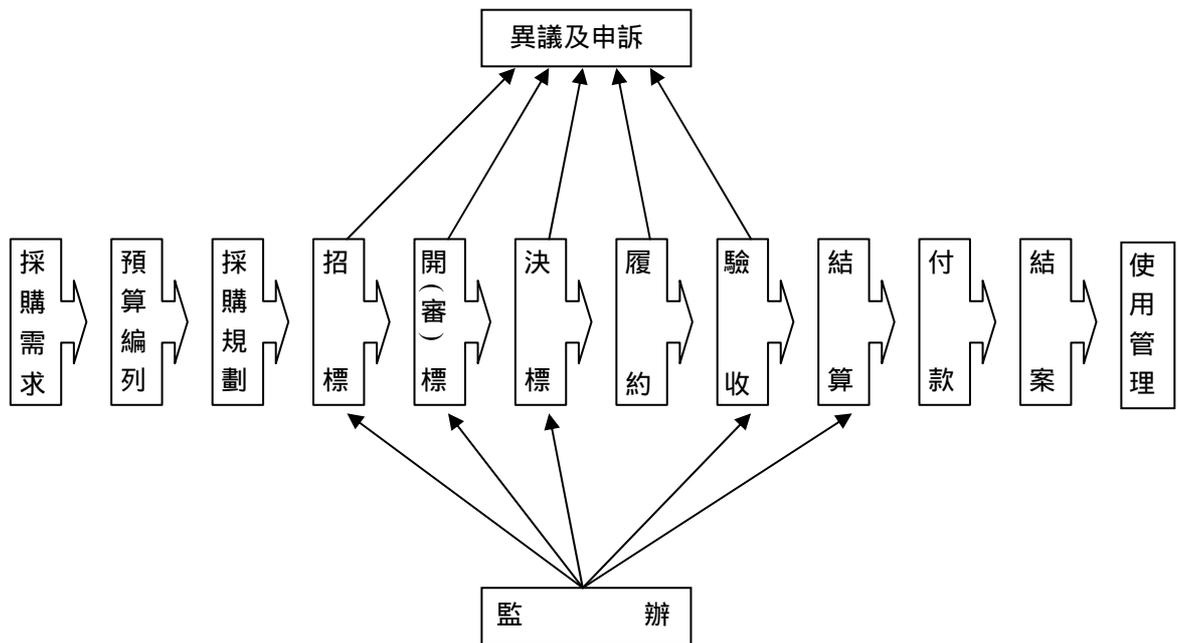


圖 3-2 採購作業流程圖

## 2. 採購作業之相關角色

從整體採購作業進行之流程中，由不同單位介入之程度如表 3-2，經歸納出下列五種主要採購角色，分述如下：

### (1) 需求或使用單位（機關）

在整個採購作業中，採購作業之進行首先為需求單位所提出使用需求所發動。

### (2) 採購單位（機關）

在確定使用需求後，必須由採購單位研究如何以各種不同之途徑、取得方式等，以取得物品、勞務的使用權或所有權，滿足役用之需求。

### (3) 監辦單位（機關）

對於採購事項之監辦，分為上級機關之監辦及主（會）計及有關單位之監辦。（政府採購法第 12、13 條）

#### (4) 監督單位

在整個採購作業流程中主要之監督單位角色可分為下列幾種：

- a. 主管機關：為負責採購政策之擬定及協調督導與考核之機關，且主管機關並非採購之統籌機關（政府採購法第 10、111 條）。
- b. 上級機關：政府採購法賦予採購機關之「上級機關」一定之角色，以監督採購機關（政府採購法第 12 條）。
- c. 主計機關：為使機關之採購能將錢確實花在刀口上並使物盡其用，除主計單位之監辦權外另賦予查核權，以為制衡監督（政府採購法第 100 條）。
- d. 審計機關：依審計法第十三條之規定，審計機關得隨時稽查各機關一切收支及財務狀況，故政府採購特別規定審計機關對採購業務之稽察權（政府採購法第 109 條）。
- e. 採購稽核小組：中央及直轄市、縣（市）政府應成立採購稽核小組，稽核監督採購事宜（政府採購法第 108 條）。
- f. 工程施工查核小組：依政府採購法規定應成立工程施工查核小組，定期查核所屬（轄）機關工程品質及進度等事宜（政府採購法第 70 條）。
- g. 政風機構：依採購人員倫理準則規定應隨時注意採購人員之操守採取必要之導正或防範措施（採購人員倫理準則 11 條）。

#### (5) 異議申訴及調解單位

廠商對於採購異議之處理結果不服或招標機關於期限內不為處理者得向為採購申訴審議委員會提起申訴。（政府採購法第 86 條）

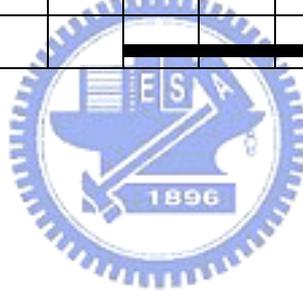
綜合上述，從採購流程中之角色來看，發包中心可擔任之角色可為採購單位、監督單位及異議申訴及調解單位，但如係為採購單位則不宜擔任監督單位。為利於政府採購作業之進行，在導入「統一發包機制」之同時，必須界定「統一發包」在採購作業中所扮演之採購角色及其介

入程度，避免所扮演之角色衝突，而影響其功能及效益。

表 3-2 採購角色與流程關係

採購角色		採購流程	採購需求	預算編列	採購規劃	招標	開標(審)	決標	履約	驗收	結算	付款	結案	使用管理
需求或使用單位			■							■		■		
採購單位					■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
監辦單位					■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
監督	主管機關				■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
	上級機關				■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
	主計機關				■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
	審計機關				■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
單位	採購稽核				■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
	施工查核								■					
政風機構					■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
異議申訴及調解單位						■	■	■	■	■	■	■	■	■

資料來源：本研究整理



## 第四章 政府採購統一發包之現況檢討

依行政院主計處統計，政府機關每年總計超過新台幣四兆元之龐大預算，均依政府採購方式執行。由此可知，政府採購制度的良窳，對於一國景氣刺激及就業機會增加，甚或產業發展均有十足的影響力。本章以下將就我國政府對於統一發包之推行現況與成效檢討說明。

### 4.1 中央機關統一發包之推動與現況

依「統一發包及集中採購」之推動機制，對於採購運作上所採取之因應對策，在專責採購上為成立或設置專門辦理採購之機關、單位或部門，專責統籌辦理所屬各機關（單位）之相關採購業務；在專業採購方面，為兼顧特定機關採購所發生之缺失，乃有委託採購與代辦採購之策略；為增加議價能力，降低採購成本，乃有聯合採購共同供應之策略；為發揮集中採購之優點乃有統一發包作業方式，以下將就我國中央機關推動統一發包政策之沿革及現階段之實施方案與現況說明。

#### 4.1.1 我國政府機關統一發包推動沿革

我國施行統一採購制度的歷史甚早，於民國二十四年中信局創立之初期，「國外採購財物辦法」第二條即規定凡中央政府各機關向國外購置財物，由中信局集中統籌辦理。中央信託局為政府特設之信託事業機構，辦理國際貿易、信託、金融、儲運、保險等業務，負有執行國策之使命。該局設有購料處專責辦理國內、外採購業務，以配合政府各項經濟計畫，提高採購業務效率。

中信局購料處於該局民國二十四年十月十一日成立時即已成立，以辦理政府機關國外購料為主要業務。抗戰期間，該處負責向國外採購軍火達成艱鉅任務，奠下日後承擔政府國外物資統一採購制度之基礎。民國三十

八年隨政府遷台，民國四十年行政院公佈施行「統一國外購料辦法」，並將全國駐美採購機構合併組成「行政院駐美採購服務團」，其內部設置中央信託局代表組專責招辦國外物資採購事宜。民國四十二年國防部又公佈「國軍軍品集中採購辦法」，規定三軍所需器材及後勤補給均需委由中央信託局代辦，統一我國國外物資集中採購制度。惟民國五十五年間，軍品採購又歸還軍方自辦（吳維標，民 59 年）。

中央信託局受政府委託辦理採購業務，其主要工作目標如下：

#### 1. 執行國外物資集中採購

即遵照行政院頒佈「統一國外購料辦法」之規定，凡中央軍政機關及公營事業機關向國外採購器材，皆應委託中央信託局代辦，除國外購料業務外，一般國內購料業務及社會團體暨私人委託採購亦可接受。

#### 2. 實行集中採購辦法

根據委託單位之委託或根據各機關年度需用物資器材計畫，洽得各機關之同意辦理。為發揮集中採購之功效，盡量採取下列作為：

- (1) 常用物資應在最有利時期採購，簽訂一年或一年以上之長期合約，按實際需要情形，分批交貨，分期付款。
- (2) 價格常有漲落之物資，應參酌以往採購情形，於市場價格最低時購進。
- (3) 各機關常用同一品質之物資器材，應合併集中辦理採購，按各機關需要數量分別裝箱、或分別簽訂合約，以免混亂。

我國國外物資統一採購制度，其採購範圍包括政府辦公用品採購，及公營事業原料及機器設備之採購，並規定一律集中由中央信託局辦理，自此之後，我國駐外機構趨於簡化統一，各機關及事業機構均能遵照推行，奠立了我國集中採購之良制。

#### 4.1.2 中央機關統一發包與集中採購推動政策

我國政府過去主要辦理之統一發包乃依據「國外採購財物辦法」辦理，

及至民國八十七年政府採購法公佈並於八十八實施後，「國外採購財物辦法」才於該年廢止，行政院改依政府採購法第九十三條「各機關得就具有共通需求特性之財物或勞務，與廠商簽訂共同契約」規定，發布「共同供應契約實施辦法」，成為辦理統一發包之法源依據。

目前有關中央機關之統一發包與集中採購機制，分述如下（公共工程月刊，民 91 年 3 月）：

### 1. 規劃構想

有關中央機關發包中心之設置構想，係陳水扁總統於就職前表示將成立工程統一發包中心，節省工程經費，作為社會福利財源。行政院公共工程委員會乃依照此構想，擬建置至一個虛擬的「網路發包中心」及設立「統一採購資訊服務中心」，以提供政府採購資訊。

由於採購是一系列作業的整合，發包只是其中的一項作業，有些採購適合全國統一辦理，例如採購資訊的公告；而有些採購則適合分散處理。若將全國採購實際作業集中到工程會發包，在實務上似無必要，因各機關辦理採購作業必須依據政府採購法，將招標資訊公開，廠商亦可透過申訴管道檢舉政府不當之作法。

因此，工程會以提供各單位有關政府採購的相關資訊，例如營建物價調查，標準規範及同等品分類資訊之建立等，協助現有各級政府已成立之發包中心，做好採購業務，並利用中央採購稽核小組的抽查機制，防杜不法行為；亦即利用電子商務之技術與法律的規範，塑造一個更為公開透明的採購環境。

### 2. 目標方向

提昇政府行政效率，增進公共工程品質，為政府的重要施政目標之一，邇來財劃法復議案之爭議，不單是財政資源分配的紛爭，更是突顯出政府資源有限，必須正視提昇施政品質及效率兼顧節流與績效的課題。

採購法部分條文修正案業於九十一年二月六日經 總統公布施行，主

要修法重點包括改善採購作業合理性，維護採購作業公平性及專業採購等，即是基於樽節經費，提昇採購效益之政策目標而訂定，其中修正案第十一條明訂「主管機關應設立採購資訊中心」，第四十條配合增訂有上級機關對於未具採購專業能力之機關，得命其洽具有採購專業能力之機關代辦採購之規定，其意旨即重在引令政策目標的落實執行。

### 3. 功能與展望

依目前行政院公共工程委員會推動成立之『統一發包及集中採購中心』之功能，主要分為四部分：

#### (1) 設立採購資訊中心方面

將利用電子商務及網路建立標準化作業模式，統合及發展各採購階段之資訊，提供各類需求及供應者進行查詢、公告、領投標及意見交流之用。

#### (2) 推動專業專責採購方面

將指定中信局、營建署等專業採購機關代辦採購，提供上級機關依採購法第四十條第二項規定命未具專業能力之機關洽請代辦；亦將督導各部會成立與發包中心對等之專責採購單位統一辦理採購。

#### (3) 推廣共同供應契約方面

將廣續並整合具有共通性需求特性之勞務及財物，撮合簽訂共同供應契約，以擴大契約品項及訂約機關，簡化採購流程，節省採購人力，並藉由數量集中而獲取實質經濟效益。

#### (4) 落實底價審議方面

將擬定底價審議原則，並督導各機關切實辦理底價審議，使政府預算作最有效益之運用。配合底價審議原則，工程會另將建立工料價格資料庫，作為各機關審議底價之參考。

「統一發包暨集中採購中心」之成立，係為整合「資訊彙整公開」、「專業專責採購」、「集中採購」及「底價審議」等良善採購措施，於擴大實施層面後，將可發揮「服務」、「專業」、「效率」、「經濟」、「品質」之功能，除可合理樽節經費，並有助提升施政效能，符合國人對於革新政府之殷切期待。

#### 4.1.3 統一發包及集中採購實施方案概要

##### 1. 計畫背景

依行政院公共工程委員會的施政重點工作項目，原預定成立「行政院統一發包中心」，並於九十年一月一日開始運作，先辦理工程發包事宜。但因發包中心九十年度相關預算業經立法院審議確定全數刪除，致成立運作計畫無法達成，工程會另研擬替代方案以茲因應，即行政院所屬各機關如經院屬一級機關認定未具專業採購能力或專業採購人力不足者，可洽中央信託局（以下簡稱中信局）代辦新臺幣一億元以上採購之招標、決標事宜，該方案經報行政院同意辦理，並於九十年八月一日正式實施。

行政院統一發包中心替代方案實施以後，確已發揮「專業化」、「公開化」及「科技化」之採購功能，為擴大實施層面，進一步提升政府整體施政效能，行政院游院長於九十一年二月明確指示「成立『統一發包及集中採購中心』，有助於擴大政府採購效益，應儘速推動，請工程會積極研議辦理，並於六個月內完成」，故工程會乃研擬「統一發包及集中採購中心」計畫方案積極推動，於九十一年九月十一日報院正式核定。

##### 2. 計畫內容

按照行政院「推動成立統一發包及集中採購中心計畫方案」，係整合及擴大推動政府採購法第十一條第一項「採購資訊中心」、第四十條

第二項「洽請專業機關代辦採購」、第四十六條「底價審議機制」、第九十三條「就具共通需求之財物或勞務與廠商簽訂共同供應契約」、第九十五條第一項「採購宜由採購專業人員為之」等採購制度，以擴大協助非專業採購機關辦理採購及提升採購效益。於行政院下以任務編組方式成立「統一發包及集中採購中心督導小組」，不定期會商與統一發包及集中採購事務有關之推動事項及負責督導、協調發包中心業務，並將責請行政院所屬各一級機關加強檢討其所屬機關之採購專業能力，達到專業採購之理想目標。按上述方案構想，計畫成立之組織體系概述如下(組織架構如圖 4-1)：

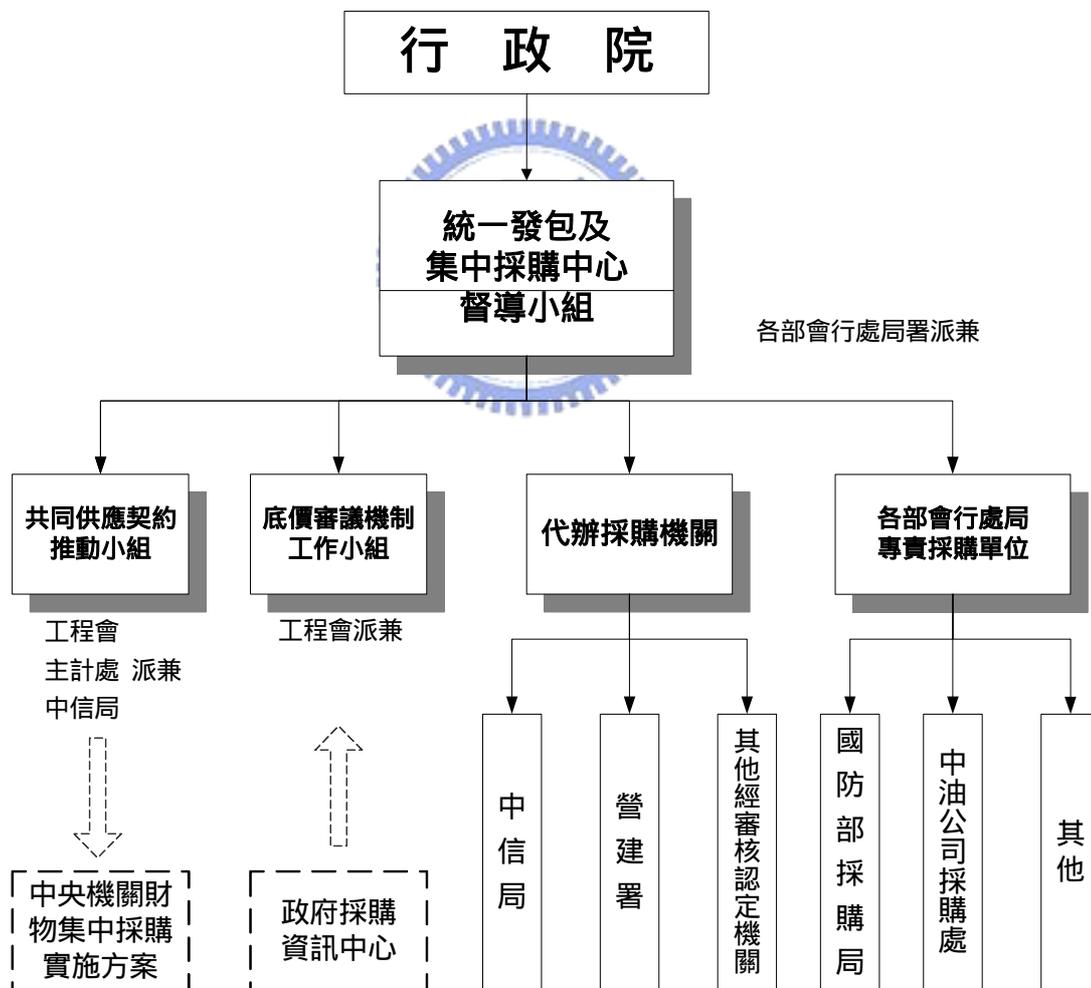


圖 4-1 統一發包及集中採購中心組織架構圖

(1) 統一發包及集中採購中心督導小組：由各部會行處局署派兼之。

統一發包及集中採購中心隸屬於行政院，其下以任務編組方式成立「統一發包及集中採購中心督導小組」，督導小組不定期會商與統一發包及集中採購事務有關之推動事項及負責督導、協調本中心業務，並將責請行政院所屬各一級機關加強檢討其所屬機關之採購專業能力，達到專業採購之理想目標，及推動「特殊或查核金額以上之工程採購，應於招標、決標階段確實執行『招標文件公開閱覽』、『預算公告』及『電子領標』」，以確保各機關辦理採購之程序公開透明，擴大廠商參與。

- (2) 共同供應契約推動小組：由工程會、行政院主計處、中信局派兼之。

對於中央各機關共通需求之財物及勞務，除賡續行政院主計處主管之「中央機關財物集中採購實施方案」，委託中信局等單位簽訂共同供應契約外，並研擬擴增契約品項、訂約機關。對於機關共通需求之財物及勞務採購，將積極宣導利用共同供應契約辦理，即使非屬普遍性之財物及勞務，如已有二個以上機關共通需求者，亦將推廣利用共同供應契約辦理。

- (3) 底價審議機制工作小組：由工程會派兼之。

依採購法第四十六條第一項規定「底價應依圖說、規範、契約並考量成本、市場行情及政府機關決標資料逐項編列」，對於採最低標決標之採購案件，其底價之訂定，與政府經費執行效益及採購品質息息相關，故為確保底價訂定精實合理，對於院屬各機關辦理工程採購，將擬定底價審議之執行原則，並督導各機關依執行原則執行底價審議，使政府預算得作最有效益之運用；對廠商而言，底價審議機制可確保底價訂定合理，毋須低價搶標，提高殷實業者投標意願，進而健全政府採購市場。

- (4) 指定代辦採購機關：包括中信局、營建署及其他有意願並經審核認定有專業能力之機關。

除由中信局繼續代辦院屬各機關新臺幣一億元以上之勞務及財

物採購外，另增加指定營建署代辦院屬各機關新臺幣一億元以上之工程採購，且代辦採購事項除包括招標、決標外，並包括履約管理及驗收。此外，發包中心並將開放其他具備專業採購能力且有意願之機關，經審核後增加納作發包中心專業代辦採購機關，以擴大統一發包整體實施效益。

院屬各機關如經其上級機關認定專業能力或人力不足者，新臺幣一億元以上之採購可洽指定代辦採購機關代辦採購；至於未達新臺幣一億元之採購，亦可徵求指定代辦採購機關同意後洽請代辦。各指定代辦採購機關應擬定其代辦採購之作業手冊及收費標準等，提供各機關依循洽辦。

#### (5) 各部會行處局署專責採購單位

針對未納入統一發包而由各機關自行辦理之採購，發包中心將督導行政院各部會行處局署成立或指定與發包中心對應之專責採購單位(如國防部採購局、中油公司採購處)，由其負責建置統一發包機制或專責採購制度，並對於所屬機關自行辦理之採購，提供必要之協助，以落實專業採購目標。

### 3. 人力與經費安排

- (1) 人力需求方面：統一發包及集中採購中心之推動成立，由工程會及相關主（協）辦機關於現有預算下執行，無需另行編列預算支應；至於成立運作後之經費需求，例如洽請代辦採購服務費、底價審議委員出席費等，由各主辦機關自行編列預算配合辦理。
- (2) 經費需求方面：由工程會及相關主（協）辦機關統籌辦理，尚無人力需求。至於成立運作後，「督導小組」係為任務編組；各專業代辦採購機關及專責採購單位相關業務之執行，由各主辦機關以現有人力負責辦理，其是否有調整人力之必要，由各主辦機關自行配合籌劃；至於底價審議之運作，暫由各機關以任務編組方式辦理。

#### 4. 推動步驟及期程

為落實計畫之推動執行，工程會就各計畫推動工作，規劃具體推動步驟與期程及辦理情形如表 4-1。

表 4-1 統一發包及集中採購中心計畫方案推動步驟及期程

工作項目	內 容 及 步 驟	辦 理 期 程	主(協)辦單位	辦 理 情 形
壹、研擬設置要點	<p>一、研擬統一發包及集中採購中心設置要點草案。發包中心下設：</p> <p>二、督導小組：各部會行處局署派兼之。</p> <p>三、共同供應契約推動小組：由工程會、行政院主計處、中信局派兼之。</p> <p>四、底價審議機制工作小組：由工程會派兼之。</p> <p>五、代辦採購機關：包括中信局、營建署及其他有意願並經審核認定有專業能力之機關。</p> <p>六、各部會行處局署專責採購單位。</p>	計畫方案核定後十日內報院。	工程會(行政院主計處、中信局)	九十一年十一月二十九日奉行政院核定「行政院統一發包及集中採購中心設置要點」。
貳、籌組督導小組(包括相關工作小組成員)	<p>一、跨部會任務編組方式成立，以政務委員兼工程會主任委員為小組成員兼召集人，行政院研究發展考核委員會及工程會各薦派副主任委員一人為小組成員兼副召集人，另由主要部會代表為小組成員，秘書工作則由工程會組成工作小組辦理。</p> <p>二、督導小組應逐季向 院長提報運作成果。</p> <p>三、督導小組應持續推動下列事項：</p> <p>(一) 上級機關定期檢討所屬機關之專業採購能力，對於未具有專業採購能力之機關，得依政府採購法第四十條第二項規定，命其洽專業或專責採購機關代辦採購。</p> <p>(二) 審計機關、檢調機關、工程會或採購稽核小組如發現機關辦理採購有重大異常情事者，得請該異常機關之上級機關檢討其專業採購能力，如經認定未具專業採購能力者，上級機關得依政府採購法第四十條第二項規定，命其洽專業採購機關代辦採購。</p> <p>(三) 院屬各機關辦理特殊或查核金額以上之工程採購，應於招標、決標階段確實執行「招標文件公開閱覽」、「預算公告」及「電子領標」；財物、勞務採購及非屬上開範圍之工程採購，應於招標、決標階段儘量採行上開措施。</p>	<p>一、設置要點核定後二十日內完成籌組。</p> <p>二、每年四月、七月、十月及一月底前彙報上一季之運作成果。</p> <p>三、持續辦理。</p>	<p>一、工程會。</p> <p>二、督導小組。</p> <p>三、督導小組。</p>	九十一年十二月十七日成立「行政院統一發包及集中採購中心」督導小組並召開第一次會議。

工作項目	內 容 及 步 驟	辦 理 期 程	主(協)辦單位	辦 理 情 形
參、設立政府採購資訊中心	<p>一、加強政府採購資訊中心服務功能，供各機關及廠商人員查詢及利用。</p> <p>二、建置「工料價格資料庫」。</p> <p>三、廣續推動與採購有關之作業系統及資料庫，如發展「共同供應契約電子採購系統」、「政府採購卡」等。</p>	<p>一、於九十一年四月底前完成。</p> <p>二、於九十一年五月底前完成。</p> <p>三、持續辦理。</p>	<p>一、工程會（各類資訊提供者及需求者）。</p> <p>二、工程會。</p> <p>三、工程會。</p>	
肆、指定專業代辦機關	<p>一、指定中信局及其他有意願並經審核認定具備專業能力之機關，作為院屬各機關新臺幣一億元以上勞務及財物採購之代辦採購機關。</p> <p>二、指定內政部營建署及其他有意願並經審核認定具備專業能力之機關，作為院屬各機關新臺幣一億元以上工程採購之代辦機關。</p> <p>三、院屬各機關如經其上級機關認定專業能力或人力不足者，新臺幣一億元以上之採購可洽指定代辦採購機關代辦採購；至於未達新臺幣一億元之採購，亦可徵求指定代辦採購機關同意後洽請代辦。</p> <p>四、各指定代辦採購機關應擬定其代辦採購之作業手冊及收費標準等，提供各機關依循洽辦。</p> <p>五、各指定代辦採購機關之代辦採購事項，包括招標、決標，並得包括履約管理及驗收。</p> <p>六、各指定代辦採購機關依作業手冊代辦採購，應逐月向督導小組彙報代辦採購執行成果。</p> <p>七、各指定代辦採購機關應於每年一月初向督導小組提報上年度之代辦採購績效報告。</p>	<p>一、併同推動方案一併報院，預定九十一年三月底前辦理。</p> <p>二、同前。</p> <p>三、持續辦理。</p> <p>四、計畫方案報院核定後一個月內完成。</p> <p>五、持續辦理。</p> <p>六、每月十日前提報上一月執行成果。</p> <p>七、每年一月十五日前提報上一年績效報告。</p>	<p>一、工程會。</p> <p>二、工程會。</p> <p>三、院屬各機關（各指定代辦採購機關）。</p> <p>四、各指定代辦採購機關。</p> <p>五、各指定代辦採購機關。</p> <p>六、各指定代辦採購機關。</p> <p>七、各指定代辦採購機關。</p>	<p>一、專業代辦採購作業定期檢討會於九十二年二月廿一日召開第一次會議。</p> <p>二、經統計院屬各機關九十一年度新臺幣一億元以上採購共六百五十四件；採購金額總額約四千三百一十六億元。</p>
伍、督導成立專責採購單位	<p>一、行政院各部會行處局署應成立或指定與本中心對應之專責採購單位。</p> <p>二、各部會行處局署成立之專責採購單位（以下簡稱專責採購單位）應建立統一發包機制或專責採購制度【如國防部採購局、中油公司材料處（開標中心）】。</p> <p>三、專責採購單位對於所屬機關自行辦理之採購，應提供必要之協助。</p> <p>四、專責採購單位應逐季向督導小組彙報其上一季之統一發包執行情形（包括所屬機關統一發包之執行情形）。</p> <p>五、專責採購單位應於年初向督導小組彙報其上年度之統一發包執行績效報告（包括所屬機關統一發包之執行績效）。</p>	<p>一、計畫方案報院核定後一個月內完成。</p> <p>二、計畫方案報院核定後二個月內完成。</p> <p>三、持續辦理。</p> <p>四、每年四月、七月、十月及一月十五日前彙報上一季之執行情形。</p> <p>五、每年一月十五日前彙報上一年度績效報告。</p>	<p>一、行政院各部會行處局署（工程會）。</p> <p>二、專責採購單位（工程會）。</p> <p>三、專責採購單位。</p> <p>四、專責採購單位。</p> <p>五、專責採購單位。</p>	<p>一、行政院各部會行處局署於九十一年十二月十七日均已設定或指定專責採購單位。</p>

工作項目	內 容 及 步 驟	辦 理 期 程	主(協)辦單位	辦 理 情 形
陸、落實底價審議機制	<p>一、擬訂底價審議原則，由督導小組審議通過後實施。</p> <p>二、建立工料價格資料庫，包括：            (一) 營建物價資料庫。            (二) 歷史標案常用工項組合價資料庫。</p> <p>三、院屬各機關辦理工程採購，應依底價審議原則辦理底價審議；並應切實參考工料價格資料庫資料，合理預估及審議底價。至於財物及勞務採購，得參酌辦理。</p> <p>四、專責採購單位應確實督導所屬機關依上開原則執行底價審議程序，其執行成果應逐季彙報督導小組。</p> <p>五、各指定代辦採購機關之底價審議執行成果，應逐月提報督導小組。</p>	<p>一、督導小組成立後一個月內完成。</p> <p>二、九十一年六月底前完成。</p> <p>三、持續辦理。</p> <p>四、每年四月、七月、十月及一月十五前彙報上一季之執行成果。</p> <p>五、每月十日前提報上一月執行成果。</p>	<p>一、工程會、督導小組</p> <p>二、工程會</p> <p>三、院屬各機關</p> <p>四、專責採購單位</p> <p>五、各指定代辦採購機關</p>	<p>一、九十一年十二月十七日訂定「行政院暨所屬機關工程採購底價審議原則」。</p> <p>二、九十二年四月十八日召開底價審議作業於第一次檢討會議。</p>
柒、推廣共同供應契約	<p>一、加強共同供應契約電子採購系統功能，包括：            (一) 擴增系統功能以配合適用各種勞物及財物採購需要。            (二) 建置各機關具共通需求特性之勞物及財物採購之調查平台。            (三) 建置各機關利用共同供應契約自動化下訂及付款之作業平台。</p> <p>二、加強宣導利用共同供應契約辦理具共通需求特性之勞物及財物採購。</p> <p>三、中央各機關利用共同供應契約辦理採購成效，由督導小組蒐集後於採購資訊中心逐季公布執行成果。</p>	<p>一、辦理時間            (一) 九十一年五月底前。            (二) 九十一年三月底前。            (三) 九十一年四月底前。</p> <p>二、持續辦理。</p> <p>三、每年四月、七月、十月及一月底前公布上一季之執行成效。</p>	<p>一、工程會。</p> <p>二、工程會。</p> <p>三、督導小組。</p>	<p>一、九十一年十二月十七日成立共同供應契約推動小組。</p> <p>二、共同供應契約推動小組於九十一年十月二十一日召開第一次會議。</p>
捌、其他推動事項	<p>一、配合本(九十一)年預定舉辦之四場政府採購與機關人員座談會、四場政府採購與廠商人員座談會及五場政府採購法規修正說明會加強政策宣導說明。</p> <p>二、召開公聽會或記者會對外說明。</p>	<p>一、配合舉辦期程辦理。</p> <p>二、適時召開。</p>	<p>一、工程會。</p> <p>二、工程會。</p>	

#### 4.1.4 統一發包及集中採購推行現況

目前國內中央機關採行統一發包及集中採購之推動策略，經本研究之歸納在集中採購部份為專責採購，在統一發包部分為專業採購，分述如下：

##### 1. 專責採購

依「行政院統一發包及集中採購中心設置要點」之規定，所屬各一級機關應設立或指定與該中心對應之專責採購單位，辦理該中心推動專業採購制度事項。所謂專責採購在行政院實施方案之推動事項係指各部會行處局署之專責採購單位，係指專門辦理採購而成立或設置之機關、單位或部門，例如國防部採購局、中油公司採購處、交通部國道新建工程局工務組工事科等皆屬之。其辦理集中採購門檻金額如表 4-2、4-3、4-4。

表 4-2 國防部採購局辦理所屬各機關集中採購門檻金額一覽表

標的性質	採購方式	適用機關	門檻金額(元)	備註
財物 勞務	國內採購	各軍種	新台幣 5000 萬	新台幣 500 至 5000 萬元間之採購由各軍種採購處自行辦理
		軍醫院	新台幣 100 萬	
		三軍總醫院	新台幣 250 萬	
	國外採購	各適用機關及駐外單位	美金 100 萬	
工程			新台幣 2250 萬	

資料來源：林育民，政府採購統一發包機制之研究。

表 4-3 中油公司採購處專責辦理採購執行規定一覽表

標的性質	採購方式	適用單位	門檻金額(元)	備註	
財物 勞務 工程	國外採購	全公司	無		
	國內採購	公開招標	全公司	新台幣 600 萬	1.內購器材 2.技術服務勞務採購案 3.工程採購案
		公開招標	總公司	新台幣 10 萬	
		限制性招標	總公司	新台幣 100 萬	

資料來源：林育民，政府採購統一發包機制之研究。

表 4-4 國工局辦理專責採購門檻金額一覽表

適用單位	採購別	門檻金額 (元)	權責劃分
局本部	工程	新台幣 100 萬	門檻金額以上由工務組工事科辦理；門檻金額以下交由行政室辦理
	財物		
	勞務		
各區工程處	工程	新台幣 5000 萬	門檻金額以上由工務組工事科辦理；門檻金額以下交由各區工程處自辦
	財物	新台幣 5000 萬	
	勞務	新台幣 1000 萬	

資料來源：林育民，政府採購統一發包機制之研究。

## 2. 專業採購

依「行政院統一發包及集中採購中心設置要點」之規定，所指定之專業機關代辦採購，在工程採購方面為內政部營建署及其他經認定具有工程採購專業能力者；在財物及勞務方面為中央信託局及其他經認定具有財物及勞務專業能力者。其代辦採購範圍為經行政院所屬各一級機關依採購法第四十條第二項認定專業採購能力不足之機關所辦理之預算金額達新臺幣一億元以上之採購及經專業機關同意代辦者。上述代辦採購辦理情形分述如下：

### (1) 中央信託局代辦採購情形

目前委託中央信託局代辦採購之情形分為兩部分，第一部分係依「中央信託局代行政院暨所屬各機關辦理新台幣一億元以上採購執行方案」規定，洽請中信局代辦新台幣一億元以上之工程、財物及勞務案件，中信局每月向工程會彙報依據前方案之執行成果。第二部分是由洽辦機關依採購法第四十條「機關之採購，得洽由其他具有專業能力之機關代辦」之規定，洽請中信局代辦相關採購事宜。上述代辦採購情形之適用對象並無限制，均是由洽辦機關視其需求彈性採擇是否委託中信局代辦。

依據中信局九十一年至九十二年三月止，代辦採購院屬各機關辦理一億元以上採購案件共計四十六件，其中工程採購 8 件，財物

採購佔 37 件，勞務採購則僅佔 1 件，採購決標金額為 252.9 億元。

## (2) 營建署代辦採購情形

目前營建署主要為代辦工程採購，其適用對象皆是洽辦機關依採購法第四十條之規定，彈性採擇委託營建署辦理。依據統計九十年至九十二年第一季統計，共代辦約 97 件，總計決標金額約 380 億元。

## 4.2 地方政府統一發包之推動與現況

### 4.2.1 地方政府統一發包推動概念

採購乃現代工商企業管理中一項專門學識與技能，對於現代化政府更是為重要之組織技能，在政府採購中又以公共工程為國內最大產業，而工程採購制度與公共工程執行之成敗，又有極密切之關係。

我國公共工程招標制度之重大變革，乃是以政府採購法之施行為最大分野，以舊制工程招標制度而言，過去各機關辦理採購係以「機關營繕工程暨購置定製變賣財物稽查條例」、「行政院暨所屬各機關營繕工程招標注意事項」及「審計法施行細則」等主要依據，並一律採最低標之方式為決標原則，表面上雖符合市場自由競爭原則，惟在人謀不臧之情況下流弊盡出，其結果造成削價競標、偷工減料或洩漏底價、圍標、綁標、黑道介入...等諸多弊病，在如此惡性循環之下，導致國內整體採購環境一直無法改善。

在舊制法規之規定上，主要係規範審計稽察採購程序之用，較不適宜作為規範辦理採購程序之行政法源依據，而執行各項工程之招標發包作業，又多係由工務單位承辦人員自行辦理，往往由於承辦人員之經驗不足或對各項法令之認知不同，造成開標過程中不當之廢標，影響投標廠商之權益甚鉅，甚至引發訴訟案件，因此在制度上仍有諸多缺失需要改進，為

求採購作業之良善，各主要機關乃輔以行政命令規定，以求採購制度之完備。

因此，基於施政需要，為統籌發包作業，增強預算執行能力，有效防治圍、綁標等情事發生，建立公平公開之採購程序並杜絕關說，地方政府乃成立「發包中心」倡導統一發包作業。希望以專業化、透明化之方式，縮短作業流程，以提高採購效率。

#### 4.2.2 統一發包之推動政策

地方政府成立統一發包中心，在政府採購法實施以前，為地方政府本著地方自治之精神為特定施政目標所成立之組織，因其成立並無特定法源，通常係以任務編組方式存在，以達到特定作為之目的。政府採購法實施以後，基本上目前相關法規已達成建立公平、公開、透明化且有效率的政府採購環境之基礎條件，因此為達到政府重要施政目標，節省採購人力，降低採購成本，落實專業採購。各地方政府乃紛紛成立類似之發包中心或採購中心組織，以因應採購環境之變化。其成立之主要原因經歸納分析如下：

1. 專責採購業務：以往地方政府成立之發包中心，對於中央機關並無明確之對口單位為業務之指導與連接，政府採購法實施以後，其最大特色之一，即明訂政府採購主管機關及其執掌，其優點為事權統一、執掌明確，有利於建立優良之採購制度，因此地方政府為統一相關採購權責，有需要成立一專責單位，以利於地方政府推動相關之採購業務。

#### 2. 上級機關及採購之監督

政府採購法賦予採購機關之「上級機關」一定的角色，以監督採購機關。所謂「上級機關」依照政府採購法第九十條第二項規定：「本法所稱上級機關，指辦理採購機關直屬之上一級機關。其無上級機關者，由該機關執行本法所規定之上級機關之職權。」若係公營事業或公立學

校，則依施行細則第五條第一項：「本法第九條第二項所稱上級機關，於公營事業或公立學校為其所隸屬之政府機關。」另依政府採購法施行細則第五條第二項：「本法第九條第二項所稱辦理採購無上級機關者，在中央為國民大會、總統府、國家安全會議與五院及院屬各一級機關；在地方為直轄市、縣（市）政府及議會。」準此，地方政府必須成立專責單位，以監督所屬機關，不但在體制上符合地方自治之精神，並可統一事權及與採購制度相連結。

### 3. 配合法定執掌需求

依政府採購法之規定，直轄市、縣（市）應成立之組織及工作執掌如下：

- (1) 工程施工查核小組：依政府採購法第七十條第四項之規定應成立，其任務為定期查核所屬（轄）機關工程品質及進度等事宜。
- (2) 採購申訴審議委員會：依政府採購法第七十條第四項之規定成立，其未設者得委請主管機關申訴會辦理，其任務為處理機關採購之廠商申訴級機關與廠商間之履約爭議調解。
- (3) 採購稽核小組：依政府採購法第一八條第二項之規定應成立，其任務為稽核監督採購事宜。

上述三項組織為地方政府於採購法實施後，配合成立之採購業務組織，除採購申訴審議委員會得不成立，委請主管機關辦理外，其餘兩項為地方政府之法定執掌，因此地方政府為考量業務一致性及相關性，配合業務推展可成立一專責單位，以綜理上述相關業務。

綜合上述，依現行政府組織架構及採購制度下，為配合業務聯繫、行使上級機關之職責及配合法定執掌，利用現有統一發包之組織，作為地方政府之採購專責單位，將有利於組織統合，除配合政府採購法之設計層級外，並符合現有之為中央政府與地方政府組織層級，更有利於垂直聯繫係及水平整合。

#### 4.2.3 統一發包之推動現況

統一發包機制之推動，在採購法實施以前，其最主要之功能在提昇行政效率、防止貪瀆行為及節省公帑，但在採購法實施以後，除上述功能外，尚需具備專業採購及有效採購決定等，承辦採購業務已不僅是開標決標作業而已，尚包括制定或審核招標文件、審核底價、協助驗收、協助履約、爭議處理，甚至採購決定等。因而，在採購法實施以後，地方政府以發包中心、採購中心或專責採購單位所成立之組織，與採購法實施前相較，已呈現出大量增加之勢。

根據本研究之調查，全國 25 個縣市已有泰半以上採行統一發包機制。其中在採購法實施以前（87.5.27），僅台北市、台北縣及新竹縣三個地方政府以任務編組方式成立，但在採購法實施以後，除部分縣市仍以發包中心或採購中心任務編組方式存在外，另有部分縣市政府更以成立專責採購單位方式納入正式組織編制之中，顯示政府採購業務，已漸為地方政府所重視。

由於地方政府所設置之統一發包單位名稱並不盡相同，諸如採購中心、發包中心或庶務課、採購課等，建制型態亦各有差異，以下將就統一發包中心設置之目的、型態、適用範圍、採購類別及功能分述如下：

##### 1. 設置目的

地方政府成立統一發包中心，為地方政府本著地方自治之精神為特定施政目標所成立之組織，其成立係為達成特定作為之目的，經歸納擇具各發包中心代表性之成立目的如下：

- (1) 強化採購作業功能，達到公開、公平、公正，促進作業一元化提昇採購效能。（基隆市）
- (2) 採購作業透明化、公開化、標準化及制度化，並經由資訊公開化發揮有效之監督，以提升採購工作績效，達成行政革新目標。（台北縣）
- (3) 統一事權，強化採購作業功能。（桃園縣）
- (4) 為求招標發包作業建立公平化、合理化、制度化，以防杜弊端。（台

中市)

- (5) 建立政府採購制度、依公平公開之採購程序，提升採購功能，確保採購品質。(彰化縣)
- (6) 提高採購發包績效，增強預算執行能力，整合各項採購作業招標事宜、提昇政府形象。(屏東縣)
- (7) 統籌發包作業，有效防治圍、綁標等情事發生，以建立透明化、公平化、合理化採購制度。(金門縣)

## 2. 建置型態

地方政府成立統一發包中心，在政府採購法實施以前，為地方政府本著地方自治之精神為特定施政目標所成立之組織，通常係以任務編組方式存在，以達到特定作為之目的。政府採購法實施以後，各地方政府紛紛成立類似之發包中心或採購中心如表 4-5 所示，部分並成立正式編制組織，其建置型態分述如下：

- (1) 以「任務編組」方式成立發包中心，其人員由其他組織編制內人員派兼

係於正式編制以外，為特定任務目的成立之編組，以推動執行特定之業務。發包中心之成立係為統一辦理採購業務，其於縣市政府組織編制執掌中並無該單位，且無編列是項業務人員及經費，執行業務時，人員由其他組織編制內人員派兼，所需經費由各業務單位勻支（如基隆市、新竹縣、台中縣、台中市、雲林縣、嘉義縣、屏東縣、台東縣等八縣市）。

- (2) 以「任務編組」方式成立發包中心，其業務由專責單位負責辦理

發包中心之成立雖係為任務編組，但另由成立以採購為主之單位辦理主要業務。（如桃園縣、彰化縣、南投縣等三縣市）

- (3) 以「正式編制」方式成立專責單位之發包中心

係於縣市政府組織系統及執掌編制下，明定辦理統一採購之單位，有正式編制之人員及編列預算之科目，依組織執掌執行業務。

目前各縣市政府中以台南縣政府之採購局所成立之專責辦理採購發包之一級單位為最高層級，另如台北縣政府採購中心及金門縣政府之物資處為二級機關及其他如採購課、發包課等二級單位（如台北縣、台南縣、台南市、花蓮縣、澎湖縣、連江縣等六個縣市）。

(4) 未成立發包中心，但有專責單位辦理主要發包業務

雖未成立以發包為主之發包中心，但主要發包業務，仍有指定相關採購單位負責承辦。（新竹市、苗栗縣、高雄縣）

(5) 未採集中發包方式辦理採購

係以傳統分散採購，由各權責單位各依採購法等相關規定辦理採購。（台北市、高雄市、宜蘭縣、連江縣）

上述建置型態，一般而言，正式編制組織或專責採購單位人員之工作穩定性較佳、內聚力較強，組織之專業功能較能發揮；惟有時習於傳統而過於僵化，且有一定之人事負擔。至於採任務編組或以人員派兼之方式，多係針對特定需求調派特定之人員組成，因此具備一定之專業能力，且不需負擔相關之人事經費；惟被調派之主管及人員多屬兼任或臨時支援，工作穩定性不佳，組織內聚力較差，也可能較無心提升專業效能。另關於發包中心或採購中心之名稱，依本研究前章之探討分析，如辦理跨機關之整合業務，可稱為發包中心，如以辦理單一機關，則稱為採購中心，如此可區別兩者之不同。

表 4-5 各縣市設立採購組織一覽表

縣市別	成立年月	中心名稱	目前建置型態	業務執行	說明
基隆市	88.06	基隆市政府採購中心	任務編組	派兼	目前由秘書室兼辦。
台北市	-	台北市政府發包中心	無	-	原統一發包中心因應採購法實施已於八十八年四月裁撤。
台北縣	80.09	台北縣政府採購中心	正式編制	專責單位	原以臨時任務編組方式成立發包中心，於八十九年七月成立二級機關之採購中心。
桃園縣	88.10	桃園縣政府採購中心	任務編組	專責單位	由二級單位工務局採購課專責承辦業務
新竹縣	82	新竹縣政府工程發包中心	任務編組	派兼	成立之初為一級任務編組單位，因組織調整相關業務改由工務局土木課兼辦。
新竹市	91.05	庶務課	正式編制	派兼	原成立採購課辦理，後又改制由庶務課辦理。
苗栗縣		庶務課	正式編制	派兼	由行政室辦理。
台中縣	88.10	台中縣政府營繕工程暨勞務採購發包中心	任務編組	派兼	發包中心由工務局兼辦 財物採購另由秘書室辦理
台中市	87.07	台中市政府所屬機關學校聯合發包中心	任務編組	派兼	發包中心由工務局兼辦
彰化縣	87.11	彰化縣政府發包中心	任務編組	專責單位	由行政室採購課辦理。
雲林縣	90.03	雲林縣政府發包中心	任務編組	派兼	
嘉義市	89.08	工務局新建工程課	正式編制	專責單位	嘉義市之發包中心於九十一年七月裁撤，相關業務改由工務局接管。
嘉義縣	87.02	嘉義縣政府發包中心	任務編組	派兼	
南投縣	90.08	南投縣政府聯合採購中心	任務編組	專責單位	由公共工程局辦理
台南縣	89.02	採購局	正式編組	專責單位	原成立之統一採購中心配合組織調整於九十一年十一月改為正式編制之一級單位。
台南市	90.02	採購品管課	正式編組	專責單位	二級單位
高雄縣	88.12	庶務課 採購課	正式編組	專責單位	勞務、財物採購由秘書室庶務課辦理，工程採購由秘書室採購課辦理
高雄市	-	-	-	-	-
屏東縣	87.03	屏東縣政府發包中心	任務編組	派兼	由工務局兼辦
台東縣	87.07	台東縣政府發包中心	任務編組	派兼	由工務局兼辦
花蓮縣	91.09	採購課	正式編組	專責單位	
宜蘭縣	-	-	-	-	
澎湖縣	89.05	建設局採購執行課	正式編組	專責單位	
連江縣	-	-	-	-	
金門縣	90.01	物資處	正式編組	專責單位	二級機關

資料來源：本研究整理

### 3. 作業規範

依行政程序法第一百五十九條之規定，所謂行政規則乃指上級機關對下級機關，或長官對屬官，依其權限或職權為規範機關內部秩序及運作，所訂定、頒布，拘束其內部人員、非直接對外發生法規規範效力之一般、抽象之規定。其內容大致可分為兩種：

- (1) 關於機關內部之組織、事務分配、業務之處理方式、人事管理等依一般性之規定。
- (2) 為協助下級機關或屬官統一解釋法令、認定事實及行使裁量權，而訂頒之解釋性規定及裁量基準。

上述規定雖對行政外部之人員，並不具備法規範之拘束力；惟就行政內部而言，訂定機關及其下級機關與屬官均應遵守，產生自我約束之拘束力。另依第一百六十條之規定，上述解釋性之規定及裁量基準，在實際運作上會間接影響到人民權益，因此應由行政機關首長簽署，並登載於政府公報發佈之。目前地方政府所發布之統一發包作業規範即為行政規則，目前訂定之作業規範如表 4-6。

表 4-6 各縣市統一發包作業規範

縣市別	發布日期	最新修正日期	規範名稱
基隆市	88.06.03	93.05.11	基隆市政府採購作業要點
台北縣	91.01.17	93.03.08	台北縣各機關辦理採購規範
桃園縣	89.05.15	89.06.05	桃園縣政府採購中心設置及作業要點
新竹縣	82	92.06	新竹縣政府工程發包作業規定
台中縣	87.03.09	91.08.15	台中縣政府營繕工程暨勞務採購發包中心設置及作業要點
	89.06.15	89.06.15	台中縣政府財物採購作業要點
台中市	87.07.03	87.07.03	台中市政府所屬機關學校聯合發包中心作業要點
彰化縣	87.11.27	91.01.18	彰化縣政府發包中心作業要點
雲林縣	90.07.11	90.07.11	雲林縣政府發包中心設置及作業要點
嘉義縣	87.01.21	91.04.01	嘉義縣政府聯合發包中心設置及作業要點
南投縣	90.07.12	92.12.25	南投縣政府聯合採購中心設置作業要點
屏東縣	87.03.06	89.12.18	屏東縣政府發包中心設置要點
台東縣	87.06.08	92.07.23	台東縣政府發包中心作業要點
澎湖縣	89.05.15	89.05.15	澎湖縣政府採購作業要點
金門縣	90.01.01	91.04.18	金門縣政府暨所屬各機關、學校及公營事業機構採購作業要點

資料來源：本研究整理

#### 4. 編組方式

根據調查，目前各縣市發包中心人員之編組方式，主要是依發包中心之職掌業務範圍而異，其編組方式如表 4-7 所示，分為下列三種：

- (1) 依業務內容分組：如：設計審查組、發包組、施工查核組。
- (2) 依採購類別分組：如：工程採購組、財物採購組、勞務採購組。
- (3) 依工程類別分組：如：建築工程組、土木工程組、交通工程組。

#### 5. 適用機關範圍

目前地方政府所成立之發包中心或採購單位辦理採購適用機關及單位如表 4-7 所示，分為下列四部份：

- (1) 縣市政府內部單位：如縣市政府工務局、建設局、農業局等。
- (2) 附屬機關：如警察局、消防局、衛生局。
- (3) 所屬各學校：如各國民中學、小學。
- (4) 鄉鎮市：如各鄉鎮市公所。

上述前三部份，由於受縣市政府直接管轄，較無管理介面問題，鄉鎮部分則因其亦為地方自治團體，在權責劃分上較不易區分，目前並無縣市是將鄉鎮市公所納入辦理。

## 6. 採購類別

依政府採購法規定，採購之類別分為三種，發包中心之設置作業內容如表 4-7 所示區分如下：

- (1) 工程之定作：所稱工程，係指地面上下新建、增建、改建、拆除構造物與其所屬設備及改變自然、環境之行為，包括建築、土木、水利、環境、交通、機械、電氣、化工、及其他經主管機關認定之工程。
- (2) 財物之買受、定製、承租：所指財物指各種物品、材料、設備、機具與其他動產、不動產、權利及其他經主管機關認定之財物
- (3) 勞務之委任或僱傭等：包括專業服務、技術服務、資訊服務、研究發展、營運管理、維修、訓練、勞力及其他經主管機關認定之勞務。

## 7. 作業功能

目前各縣市政府發包中心之作業功能及服務項目如表 4-8 所示，各縣市做法並不一致，其中發包中心提供具有預算審核、工程採購、工程管理、施工查核、工程評鑑及爭議處理等功能，以台北縣政府、南投縣政府最為完備。其他部份縣市政府之發包中心則僅提供最基本之招標、開標與決標作業之功能，其可提供之功能服務項目分述如下：

- (1) 預算審核：辦理特定金額以上之工程預算審核。
- (2) 採購發包：辦理採購業務之招標、開標、決標等作業。
- (3) 工程管理：辦理工程之補助、查核及監督業務。

- (4) 教育訓練：辦理採購法、公共工程品管人員、勞安管理員等專業人員訓練班。
- (5) 工程評鑑：辦理公共工程評鑑及採購樣品及材料之檢驗作業事宜。
- (6) 爭議處理：成立爭議諮詢委員會，辦理爭議事件之處理及調解。
- (7) 採購諮詢：有關採購法及子法之說明、請示、資訊收集。
- (8) 採購審議：負責採購法中有關上級機關規定事項之行使及審議。
- (9) 專責採購：成立以採購為主要業務之正式單位。
- (10) 施工查核：組成施工品質查核小組，辦理工程施工中之品質查核。
- (11) 採購稽核：依採購法之規定辦理稽核監督採購事宜。
- (12) 標準模式：制定採購作業之標準作業模式。

## 8. 人力配置

根據研究之調查，目前各縣市發包中心配置之工作人員，包括：主管、承辦及協辦人員等，少者只有 3 人，多者 20~30 人，平均約在 15 人左右。而就每人之工作負荷而言，各縣市不一，少者每人每年僅承辦 13 件發包案件，多者高達 67 件；另外就每人每年辦理之發包金額，少者約 1 億 3200 萬元，多者達 5 億 4300 萬元，相當分歧（林崇一，民 91 年）。

依據上述各縣市政府所成立之發包中心設置情形發現，其設置目的大致相同，不外乎為強化採購功能，建立公開、公平、合理、透明之採購制度，以減少採購弊端，但在執行作業上，如建置形態、編組方式、適用機關範圍、採購類別、作業功能及人員配置等差異頗大，顯示發包中心之設置，與地方政府施政方向存有相當之關聯性。但其所提供之作業功能，對提升採購之效率與品質，普遍認為大有助益，且有擴充功能之空間。

表 4-7 地方政府統一發包業務分類

編號	縣市別	採購類別			適用機關				編組方式
		工程	財物	勞務	縣府	附屬機關	學校	鄉鎮市	
1	基隆市	√	√		√	√	√		
2	台北縣	√	√	√	√	√	√		工程、財物、勞務
3	桃園縣	√	√	√	√	√	√		發包作業、審議、諮詢服務
4	新竹縣	√			√				
5	新竹市	√	√	√	√	√	√		
6	苗栗縣	√			√				
7	台中縣	√	√	√	√	√	√		工程、勞務
8	台中市	√	√	√	√	√	√		工程、財物、勞務
9	彰化縣	√	√	√	√				
10	雲林縣	√		√	√				
11	嘉義市	√			√				
12	嘉義縣	√	√	√	√		√		
13	南投縣	√	√	√	√	√	√		諮詢、發包、評鑑
14	台南縣	√	√	√	√	√	√		採購、發包、需求審查、品管
15	台南市	√	√	√	√	√			
16	高雄縣	√	√	√	√				工程、財物、勞務
17	屏東縣	√	√		√	√	√		工程、財物、勞務
18	台東縣	√	√	√	√	√	√		
19	花蓮縣	√	√	√	√		√		
20	宜蘭縣	√	-	√	-	√	-	-	
21	澎湖縣	√	√	√	√				
22	連江縣	-	-		-	-	-	-	
23	金門縣	√	√	√	√	√	√		工程、財物、勞務

資料來源：本研究整理。

表 4-8 縣市政府發包中心設置功能比較表

編號	縣市別	功能項目											
		預算審核	採購發包	工程管理	教育訓練	工程評鑑	爭議處理	法令諮詢	採購審議	專責採購	施工查核	採購稽核	標準模式
1	基隆市		V										
2	台北縣	V	V	V	V	V	V	V	V	V	V	V	V
3	桃園縣		V					V	V	V			
4	新竹縣		V		V			V			V		
5	新竹市		V		V								
6	苗栗縣		V										
7	台中縣		V										
8	台中市		V										
9	彰化縣		V		V				V	V			
10	雲林縣		V										
11	嘉義市	V	V					V			V		V
12	嘉義縣		V										
13	南投縣	V	V	V		V		V		V	V		
14	台南縣	V	V	V	V			V	V	V	V		
15	台南市			V									
16	高雄縣		V					V					
17	屏東縣		V										
18	台東縣		V										
19	花蓮縣	-	V	V	V	-	-	V	V				
20	宜蘭縣	-	-	-	-	-	-	-	-				
21	澎湖縣		V					V				V	V
22	連江縣	-	-	-	-	-	-	-	-				
23	金門縣		V					V					

資料來源：本研究整理。

#### 4.3 私人企業推動統一發包之概況-以台塑企業為例

在國內大型企業中，較具規模並能以集中採購發揮採購效益可為政府借鏡並學習經驗的企業之一為台塑企業，以下將說明台塑企業目前的集中採購機制。

##### 1. 台塑網電子商務成立宗旨與營運方向

台塑企業集團，由於一年的採購金額高達一八 億元，採購金額及採購案種類所涵蓋之範圍非常廣，為有效管理採購作業，簡化交易流程及降低採購成本，台塑企業集團於民國九十年一月正式成立台塑網電子商務中心，也是典型的買方一對多電子市集。並將整個採購作業全部搬上網路，成立「台塑網際網路採購系統」網站之後，所有供應商多改成線上作業，從招標、詢價、到決標，都在網路上進行，並將原來既有的供應鏈擴大成電子市集，吸收更多供應商進來。

##### 2. 成立宗旨

由於網際網路大量、即時、互動與超越時空的特質，改變了企業與企業的溝通模式，繼而全球化電子商務熱潮所帶動的網路新經濟，更是從根本解構了傳統的商業環境及企業的經營型態。

有鑑於此，台塑企業集團於民國九十年一月正式成立了台塑網電子商務中心，作為全方位企業對企業（Business to Business）線上交易入口網站，一方面藉導入電子商務交易體系，統籌管理集團內部資源與力量，建立企業 B2B 的整合性環境，整合上下游供應鏈體系及客戶、協力夥伴間的合作商務關係，強化整體競爭優勢。

另一方面，更以此基礎結合台塑集團多年來完善的 ERP 電腦管理制度，及數字化、公開化、透明化的網路採購招標機制，建構一個優質的企業採購電子交易環境，進而由內而外擴大延伸至其他垂直及水平產業，與所有企業共同分享 e 世代「台塑經驗」。

### 3. 營運方向

#### (1) 建構企業採購電子交易環境

台塑網電子商務中心所建構之 B2B 企業採購電子交易平台，提供企業客戶一個安全、便利、快速的電子採購交易環境，可透過「企業採購」、「企業拍賣」等服務進行線上產品搜尋、下訂、競標，有效簡化交易流程降低採購作業成本，提升企業競爭力。

#### (2) 全方位 B2B 線上交易入口網站

利用台塑網電子商務中心，強化各垂直產業供應商、經銷商與企業客戶之間深度合作關係，同時引領各產業上下游協力網路進入水平式線上採購及交易，建立一個完整的跨產業全方位 B2B 線上交易入口網站。

### 4. 服務內容、項目與企業願景

「台塑網電子商務中心」主要的服務內容有：

#### (1) 台塑企業資訊系統

免費提供台塑關係企業內現有往來供應商與客戶線上即時查詢服務，及經銷商線上下訂服務。供應商與客戶可以透過該網路查詢系統，快速、便利地掌握所有與台塑關係企業交易往來的資訊。

#### (2) 電子交易市集(e-marketplace)

提供企業型客戶線上採購與銷售的服務。藉電子交易機制的導入，為企業採購商與供應商建構一個安全、公平、快速、便利的電子採購交易環境，使企業對企業(Business to Business)之間上、下游買賣雙方，能以更低的成本做更有效率的往來。

### 5. 服務項目

#### (1) 企業採購

具備最完整之工業產品採購撮合資訊，提供企業客戶快速、便

利、安全的產品線上搜尋及線上下訂服務，再由客戶及供應商雙方自行決定付款及送貨方式，有效簡化採購作業流程，提昇買賣雙方之企業競爭力。

## (2) 企業拍賣

提供線上拍賣機制，透過市場競價決定出最適當的產品價格，可讓公司在寶貴的採購預算內，獲取最適用的工業材料，並發揮最大的經濟效益。

## (3) 供應商管理

提供加入電子交易市集之供應商線上即時維護其電子型錄內容等服務，並可快速建立拍賣作業。

## (4) 工程發包詢價

透過全國首創之「衛星網路系統」，將台塑企業最近的工程發包案件全面上網招標，落實數字化、公開化、透明化的工程招標制度，使企業旗下所有優良的工程協力廠商皆可憑藉實力主動報價以爭取承攬機會，徹底遏止人為因素介入操縱圍標等弊端，進而提升整體工程品質。

## (5) 工程發包報價

提供台塑企業工程協力廠商於線上輸入個案報價資料，並經電子簽章後加密傳回發包中心資料庫，於開標日統一進行電腦開標；整體作業安全便捷，可有效避免傳統書面報價資料寄送延宕、遺失風險，與報價資料轉載時可能發生之人工輸入錯誤，以確保寶貴的競標機會。

## (6) 採購資訊系統

全面整合台塑企業與材料供應商間之採購動態資訊，線上提供材料供應商有關採購詢價、報價、訂購、交貨通知、材料催交、付款進度查詢等作業功能，不但可大幅簡化傳統人工事務作業，更能進而強化上下游供應鏈價值及快速反應效率，提升企業核心競爭力。

### (7) 採購招標公告

開放尚未加入台塑企業材料供應商行列之廠商瀏覽企業最近之採購詢價案件內容，並於線上提供相關申請加入企業材料供應商之表單及規定，鼓勵廠商自我推薦參與競標。

### (8) 供應商貨款進度查詢系統

開放台塑企業所屬供應商上網查詢台塑企業最新採購付款進度。

### (9) 客戶查詢系統

開放台塑企業客戶上網查詢台塑企業內部訂單處理情形、生產進度、交運明細與授信額度等資訊。

### (10) 經銷商訂單系統

提供台塑企業經銷商上網輸入訂單資料，Online 銜接台塑企業 ERP，簡化雙方訂購事務作業。

## 6. 企業願景

- (1) 擴大經營領域，跨足各類垂直產業，全方位滿足企業採購需求，同時進行產業間水平整合，提供客戶一個完整豐富、一站到底的 B2B 電子採購交易環境。
- (2) 建構台塑網電子商務中心成為台灣最大的跨產業 B2B 虛擬電子交易市集，並以此基礎發展全面性電子商務的應用與服務，將採購機制推廣至大中華及亞太地區。

## 7. 效益分析

台塑企業建置「台塑網電子商務中心」，係為建構一個優質的企業採購電子交易環境及數字化、公開化、透明化的網路採購招標機制，不僅可簡化企業交易流程，並可降低採購成本。對企業本身固然有利，對供應商更是有實質之效益。台塑網電子交易市集提供加入的「線上供應

商夥伴」於網際網路進行線上電子型錄建檔維護、訂單紀錄查詢、公司基本資料維護、及對庫存品進行拍賣等服務。供應商夥伴只要輕鬆地透過網際網路，便可自行隨時更新產品資訊與價格、全天 24 小時接單、查詢訂單記錄等。線上供應商藉由台塑網電子交易市集功能完整、便利的服務機制，將可大幅降低營運成本，增加銷售利潤。此外，台塑網電子交易市集提供供應商一個網上銷售的管道，相信透過台塑網強力的產品電子型錄資料庫行銷，以及台塑關係企業現有往來廠商數萬家的堅強買方採購實力，必定能為供應商的產品在網際網路上尋求更多的買家，開創新的銷售契機。

至目前為止，台塑網電子商務線上採購商已超過千家，並藉由電子化的採購有效降低採購成本及縮短作業流程。其線上可供應商品數並已近十萬餘筆，產品分類完備清楚，可提供最佳採購服務，迅速便利進行企業採購。



## 8. 企業之借鏡

台塑企業以擴大經營領域，跨足各類垂直產業，全方位滿足企業採購需求，提昇採購效能之作為，正是政府目前的努力目標與方向。工程會日前建置之『統一發包及集中採購中心』正是符合此目標與方向。但中央政府的統一發包中心，應不僅只是涵蓋中央機關，其最終目的應是建置全國性的採購資訊網，整合地方政府的發包中心，在加入 WTO 全面提昇競爭力的同時，地方政府的發包中心，應不只是辦理招標作業的對口單位，應以全面提昇採購效能，建立 E 化的採購環境為職志，因此，強化目前的採購功能為必然之趨勢。

## 4.4 統一發包與集中採購之現況檢討

### 4.4.1 中央機關統一發包運作之探討

「統一發包中心」是陳水扁總統在台北市長任內引以為傲的重要措施之一。因而陳總統乃於其就職總統前表示將成立工程統一發包中心，以節省工程經費，做為社會福利財源，這也是中央機關積極推動此一政策的重要理由。台北市政府發包中心雖因採購法實施後裁撤，但為探討中央機關統一發包之運作，以下仍將就台北市政府發包中心設置功能與執行困難說明分析，再就現行中央機關運作檢討分析。

#### 1. 台北市政府發包中心作業功能

過去台北市政府於採購法施行前所成立之發包中心，發包作業主要之作業功能如下（林能白，民 85 年）（李建中，民 89 年）：

- (1) 底價評議委員會之設置，除了能有效防止如底價洩漏等弊端外，委員會對設計人員也有了監督的效果，由於委員會質疑制定底價之過程與方式，使得設計人員在估算參考底價時，不敢草率行事。
- (2) 由於「底價評議委員會」之委員約有百人，擁有各項專長，依其所審核之底價比機關首長所定之底價較能符合市場行情。
- (3) 由於採購需經審議員會審查及採購發包之規章，係經統一研擬、修訂及解釋，可減少規格規範綁標之疑慮。
- (4) 採購統一採購刊登作業，可減少錯誤，避免無謂之爭議。
- (5) 發包中心訂定統一的發包程序，使得過去各單位自行辦理發包時，程序會有因人而異有所改善，且發包中心制定統一的發包文件規格與公告形式，使發包作業制度化。
- (6) 由於發包中心與後續工程之訂約與執行無關，加上標單之購買為無記名，投標且郵寄，對於防止圍標及作業透明化很有幫助。

台北市政府發包中心之成立，除了為上述功能外，其最大之施政理念，係為達公開化、制度化與透明化，以避免黑道介入、圍標等弊端，

且必須具備專業性，以解決非具專業性單位之採購。

## 2. 台北市政府發包中心執行困境

發包中心除了作業功能外，其在執行上仍伴隨者下列執行困境。

- (1) 由於不是正式編制的組織，因此結構功能不健全，人員都由其他單位兼派支援，易生指揮考核上的問題；且統一發包是長期例行性的工作，以臨時任務編組型態執行，組織功能將無法完全發揮。
- (2) 沒有固定經費來源，行政管理支出均由各工程單位之工程管理費向下支援，但沒一定額度。
- (3) 各單位兼派支援人員，如係採輪調方式派任，致使業務無法熟悉，無法即時進入狀況。
- (4) 底價審核時間較長，難以考量機關採購之時效性；且多次招標，如逐次訂定底價，將十分費時。
- (5) 統一招標作業若未能依次順利發包，則退回機關重新檢討，將影響採購效率。

台北市政府發包中心於採購法實施前裁撤，不同於縣市政府於採購法實施後之大量增設，係對於政府採購法實施觀點之不同，但總體來看經檢討其優點在於弊端及錯誤減少，缺點為行政效率之折損。

## 3. 現行中央機關發包中心運作之檢討

目前中央機關基於「統一發包機制」具有增進採購效率、降低採購成本、減少採購爭議、落實專業專責採購施政目標之功能，已成立「統一發包及集中採購中心」，並已全面開始運作。

依原實施之方案係擬籌設「行政院統一發包中心」以集中專業人力及地點方式辦理統一發包業務，後因年度相關預算遭刪除，致成立運作計畫未能達成；乃調整計畫將原組織定位角色由計畫業務執行者轉變為政策制定者、監督管理者及資訊提供者，而將業務執行者之角色，交由

各部會專責採購單位及經審定認定具備專業採購能力之代辦機關擔任，雖已達成專責專業採購之政策目標，惟仍有部分可以檢討調整之空間，分述如下：

#### (1) 發包中心之角色

依目前成立之「統一發包及集中採購中心」，雖係以發包中心之名稱存在，然其主要功能係以採購業務之推動與督導為主，仍屬於政府採購法主管機關掌理之事項，其角色與主辦機關之權責重疊，其成立乃宣示作用大於實質作用。

#### (2) 專責採購部分

依目前中央機關推動設立之專責採購單位，僅為行政院各部會行處局署，並未將地方政府納入，且目前中央機關已設立之專責採購單位，大部分僅為採購業務之對口單位，尚未真正達到實際專責採購之單位，對於採購事務之整合，並未達整體制度之考量，其應有之政策目標，並無法充分之發揮。

#### (3) 專業採購部分

目前中央機關推動之「統一發包及集中採購中心」在專業採購部分，為指定專業機構代辦採購，認為由專業機構代辦採購就可解決部分機關採購專業能力不足之問題，其實此為治標之方法並未能有效根本解決機關採購能力不足問題，並有可能導致作業程序之加長，切割作業流程及增加行政介面，一旦發生弊端時，也製造更多推諉的機會及藉口。

### 4. 現行中央機關發包中心運作之建議

#### (1) 發包中心角色定位

依目前「統一發包及集中採購中心」暨已調整為政策制定、監督管理及資訊提供者之角色，則其與政府採購法之主管機關所掌理之事項權責完全重疊，似無成立之必要，依發包中心成立之特性，

其主要應係為執行業務之推動角色，如由主管機關兼具業務執行推動，確實將導致權責不清。因此，行政院統一發包及集中採購中心之任務，應調整為輔導其所屬機關成立專責採購單位，強化其採購職，並評估其採購作業之績效，以達到落實專責採購之目標。

## (2) 政府採購法之修正

目前中央機關統一發包中心之設立為政策之執行，在執行過程中必須確定推動政策的專責機關，擬定施行細則，配置必要資源，以適當管理方法，採取必要對應活動，以達成預定目標。從中央機關推動專責採購之方案上，並未將地方政府內入之觀點來看，可由政府採購法之立法來解釋，依政府採購法之規定所稱之主管機關僅為行政院採購暨公共工程委員會（行政院公共工程委員會），與一般行政法規之立法，通常會將地方政府納入主管機關迥異，致中央無明確法源將地方政府納入業務之指揮監督，這亦是目前發包中心無法連結整合之原因，因此，未來建議在採購法修正上，應將地方政府訂為地方採購管理機關，將地方政府指定為採購業務之專責機關，將有利於採購業務之推動。

## (3) 專業代辦部分

在專業採購之政策目標下，目前為指定代辦機關以解決部分機關專業能力不足問題，從專責機關的觀點來看，如專責機關善盡職責，將採購制度建立完善，則並無專業採購之問題，蓋法令規章明確，並無需指定特定機構辦理採購，自然可達成專業採購，由採購機關在符合法規及主管機關監督下自由選擇是否委託代辦。

### 4.4.2 地方政府統一發包作業功能探討

地方政府為達採購特定施政目標所成立之統一發包中心，依據本研究之調查，在採購法實施前有台北縣、台北市及新竹縣。初期成立之主要作業僅係統一辦理招標、開標、審標及決標作業，與其說是統一發包，到不

如說是發包作業之單一窗口。

統一發包機制為政府採購行為下的一種作業模式，其作業內容並不能違反政府採購相關法規，其推行乃為達成政府採購制度改革之落實，並整合政府採購制度下之各項法令規定，作有系統的整理及管控，以減少交易成本支出，其重點不是在法令建置面上的改革，而是在執行面上的變革，以提供政府採購交易的穩定性及可預測性。因此統一發包機制之目的乃為強化採購法規之運用，提高工程採購之效能，作為採購應用之輔助機制，並不是採購權力之重分配。因此本研究依其目標功能，歸納其可提供之服務分述下：

#### 1. 專責專業採購功能

- (1) 專責採購：政府採購法雖已明訂主管機關，但非採購之統籌機關，而係採購政策之擬定及協調督導與考核機關，實際上從事採購者為各個需求機關，地方政府為直接與之對口之機關，且為採購法規定所稱之無上級機關者，並賦有監督所屬機關採購業務之權責，對於採購業務之正常化之推動，具有承先啟後橋樑之作用，因此地方政府成立專責業務組織，有利於整體採購業務之推動與監督。
- (2) 代辦採購：對於未具有專業採購能力之機關，可整合或洽請其他具有專業能力之機關代辦採購。統一發包機制並非一定需擴大組織人事，辦理所有之採購，其最主要之功能應係整合多數機關可利用之資源，解決專業能力或人力不足問題，以達到採購所需之目的與品質。
- (3) 施工查核：依政府採購法第七十條第四項之規定應成立工程施工查核小組，定期查核所屬（轄）機關工程品質及進度等事宜。
- (4) 採購稽核：依政府採購法第一八條第二項之規定應成立採購稽核小組，稽核監督採購事宜。

#### 2. 降低採購成本功能

- (1) 推廣共同供應契約：對於機關共通性需求，可整合與廠商簽訂共同契

約，除可簡化採購作業流程、節省採購人力外，並可藉由數量集中而獲取數量折扣，具有實質經濟效益。

(2) 統一的物價調查與工料分析：依據地區使用需求特性，統一蒐集共通性商情及同等品分類之資訊，並建立工程材料、設備之價格資料庫，以供各機關採購預算及底價訂定之參考。

(3) 底價建議諮詢：擬訂底價審議原則，辦理低價審議，使政府預算做最有效益之運用。

### 3. 增進採購效率功能：

(1) 統一發包作業窗口：提供特定金額以上或特定採購方式之採購招標作業，藉由統一作業窗口，減少採購介面，以利於採購作業之進行。

(2) 建立標準化作業模式：統一發包就是建立要採購作業標準化與透明化，提供招標文件範本，以減少招標作業時間及招標文件產生之異議。

(3) 彙整採購法令資訊：藉由法令及作業規定之整合，擬訂採購作業模式，並減少作業相關介面之協調，以減少招標作業時間。

(4) 制定採購法授權審議事項：由於政府採購法中，訂有上級機關的權責，作業機關如因審議時間延宕，勢將影響採購作業的進行，因此應統一訂定各項授權條件及審議規定，加速採購作業之進行。

### 4. 減少採購爭議：

依政府採購法第七十條第四項之規定成立採購申訴審議委員會，處理機關採購之廠商申訴及機關與廠商間之履約爭議調解。一般廠商與機關之爭議可分為訂約前爭議與訂約後爭議，訂約前爭議又分為與招標文件有關之爭議與對招標、決標之過程及結果所生之爭議；另訂約後之爭議，則分為屬於契約解釋問題者及契約履行之爭議。

上述採購作業功能之發揮，係從政府採購制度改革之相關理論為出發，符合以交易成本、代理理論及新制度經濟學解決採購發生之制度與成本問題，並以公平、公開之採購程序、提升採購效率與功能，確保採購品

質為政策目標。

#### 4.4.3 統一發包機制之組織功能

推行統一發包機制為現行採購政策走向，統一發包中心的設置，乃時勢所趨，無論是中央政府或地方政府甚至於私人企業，均以建構整合所屬的採購通路網為目標。目前網際網路以大量、即時、互動與超越時空的特質，確實已改變了企業對企業及企業對政府的溝通模式，所以統一發中心以採購資訊中心型態之存在乃必然之趨勢。

台塑企業以擴大經營領域，跨足各類垂直產業，全方位滿足企業採購需求，提昇採購效能之作為，正是政府目前的努力目標與方向。工程會目前建置之『統一發包及集中採購中心』正是符合此目標與方向。但中央政府的統一發包中心，若僅涵蓋中央機關，而未能推動及整合地方政府之發包中心，於組織運作上確有不足，其原因應係發包中心並非法定編制單位，強制連結恐造成制度混亂，且各地方政府發包中心組織功能不一，應由下而上整合，而非由上而下之整合。因而地方政府發包中心之建置，首在功能性之強化，而不在組織性之擴充。

地方政府由於在組織編制上受法令規定所限制，無法隨意擴充組織及人員，如強制設立專責組織，將造成組織排擠作用而影響其他政務之推展。因此在施政考量上，通常先以功能性之任務編組來達到施政目標。而不管任務編組或正式編制，亦都會有經費、人員之考量，因此必須擬定施政重要優先性，發包中心在政策考量上如應該成立，則其推動功能則應進行評估，以減少施政衝擊，畢竟地方政府資源有限而服務無限。

在我國加入 WTO 全面提昇競爭力的同時，地方政府的發包中心，雖因個別區域施政考量差異性較大，且依現有法規並無強制應行成立專責採購單位，致各地採購政策之執行並不一致，但仍不只是成為辦理招標作業之對口單位，應以全面提昇採購效能，建立建立 E 化的採購環境為職志，因此強化目前的採購功能為必然之趨勢。

## 第五章 統一發包中心設置功能之評估模式

由於目前各地方政府對於發包中心之運作，並無建構運作標準及設置評估模式，對於統一發包機制，亦因人因事差異極大，因此為達到統一發包機制之目標功能，本研究針對地方政府之特性，研擬發包中心之作業功能進行績效評估，以建構統一發包中心之作業功能評估模式。

### 5.1 評估之意義與目的

#### 5.1.1 績效評估之意義

就現代管理或科學管理而言，管理乃是管理者從事計畫（Planning）、組織（Organizing）、協調（Coordinating）、領導（Directing）、控制（Controlling）等管理功能，推動研究發展、生產、行銷、財物、人事等組織機能，以有效運用時間、資金、技術物質、情報等管理資源，使這些管理資源的「投入」，能獲得最大的「產出」，以創造最高的生產力或效率，以達到組織個體維持生存、促進成長的目標。

計畫為管理之首，預先決定要做何事（What）？何時去做（When）？在何地做（Where）？如何去做（How）？何人去做（Who）？應該做多少（How much）？以及為何需要做它（Why）？要解決 5 W 2 H 的問題，唯有以科學的方法，掌握關鍵因素，從事計畫績效評估。除了要使計畫與其他管理功能互相配合外，並以計畫來指導組織機能，以使組織有限的資源能更有效的利用。若以政府施政的公共政策來說，政府的施政計畫是否有周詳的事前評估、可行性研究、及是否確立層層負責的施政觀念及風險負擔責任？將影響政府資源的使用，因此必須藉著有效的評估，以降低不確定所造成之施政風險，使政府資源盡其最大的利用。

就評估之字義，「評」就是評論，要評論一件工作的優缺點；「估」

就是估量，即以現代科學方法來估量一件工作的具體績效，總而言之，「評估」就是指對某一計畫或事物做評價，不論是主觀的或是客觀的價值判斷，都是屬於評估的過程。為了避免純屬個人之私臆與偏見所引起之誤差，評估應包括一連串科學方法與科學精神之運用，使評估之結果與可行性能真正代表一種合理價值判斷最終產物（唐富藏，民 78）。

另從相關文獻摘錄許多專家、學者對績效評估的看法與觀點，可將績效評估之意義以下列述點包含之（劉思穎。民 92）：

1. 績效評估乃管理活動中的控制功能。
2. 績效評估乃一衡量工具。
3. 績效評估乃組織用以協助員工成長之過程。
4. 績效評估為達成既定目標之程度。

綜合上述，績效評估（Performance Appraisal）可謂為企業或機構有系統的評估個人之工作績效與其發展潛力而言，其涵義涵蓋企業員工績效評估、測量及求預估績效與實際績效之相關。



### 5.1.2 績效評估之目的

績效評估的目的，可分為政策目的、管理目的、規劃目的加以說明（唐富藏，民 78）。

#### 1. 政策的目的

計畫常是政策導向，政策之判定與執行，經由評估加以結合。通常計畫目標之設定，係基於現實的政策方向，藉計畫來促進政策之達成，同時計畫的推動可對有限的組織資源加以分配，對組織的發展有密切之關係，故計畫常基於組織政策考慮，來決定是否接受、棄絕或擴大、縮減其規模。

#### 2. 管理目的

計畫一旦實施後，可能由於執行人員缺乏熱誠、經驗、學識及能力

或因政治、經濟等因素，導致計畫無法照原定內容去執行。故於計畫過程中，須強調評估工作，以科學的方法監督執行之忠實性，觀察是否按照原先程序來執行，並衡量計畫對社會環境之影響，包括預期與非預期的，並以其實施結果與預定目標之差距情形，考慮是否採行變更、中止或其他改進補救措施，以達成原定目標或修訂新目標。

### 3. 規劃目的

計畫評估的項目、準則及程序，有助於規劃之推動。一良好之規劃須輔以有效的計畫評估，方能使計畫切合實際，同時計畫評估之結果，更有助於後續計畫或相關計畫之參酌，不但可避免規劃時同一錯誤的再發生，亦可引發創新的概念。

### 5.2 績效評估方法



多準則決策 (Multi-criteria decision making, MCDM) 是我們在生活中作各種決策採行眾多方法中之一種，簡單的決策雖然常以單一準則作為決策與否之考量，但絕大部分的決策行為進行時，多必須考慮一個以上的準則，例如購屋時除了考量房子的價格外，仍需考慮房子所屬區位為何、週邊交通狀況、購物之便利性、距離上班地點之遠近等，以決定購買如市區公寓、郊區的舊房或偏僻的新房等。若是僅以單一準則進行決策，不僅考慮不夠周延，決策結果之可行性、適用性也容易被質疑。

多準則決策方法眾多，如根據所能處理的資料型態、有無利用權重及、權重設定方法加以分類可區分如下：

#### 1. 以資料型態分類，

計畫的多準則評估方法，根據所能處理的資料型態可分成以下四大類如圖 5-1：

(1) 質化準則評估法：用以處理質化資訊的評估問題。

- (2) 量化準則評估法：用以評估準則可數量化的情況。
- (3) 質量中界法：性質介於質化與量化評估準則之間，特點在於考慮方案的特性後，以打分數的方式進行評估。
- (4) 質化與量化準則評估法：可考慮質化準則又能兼顧量化準則的方法，為一較具使用彈性之評估方法。

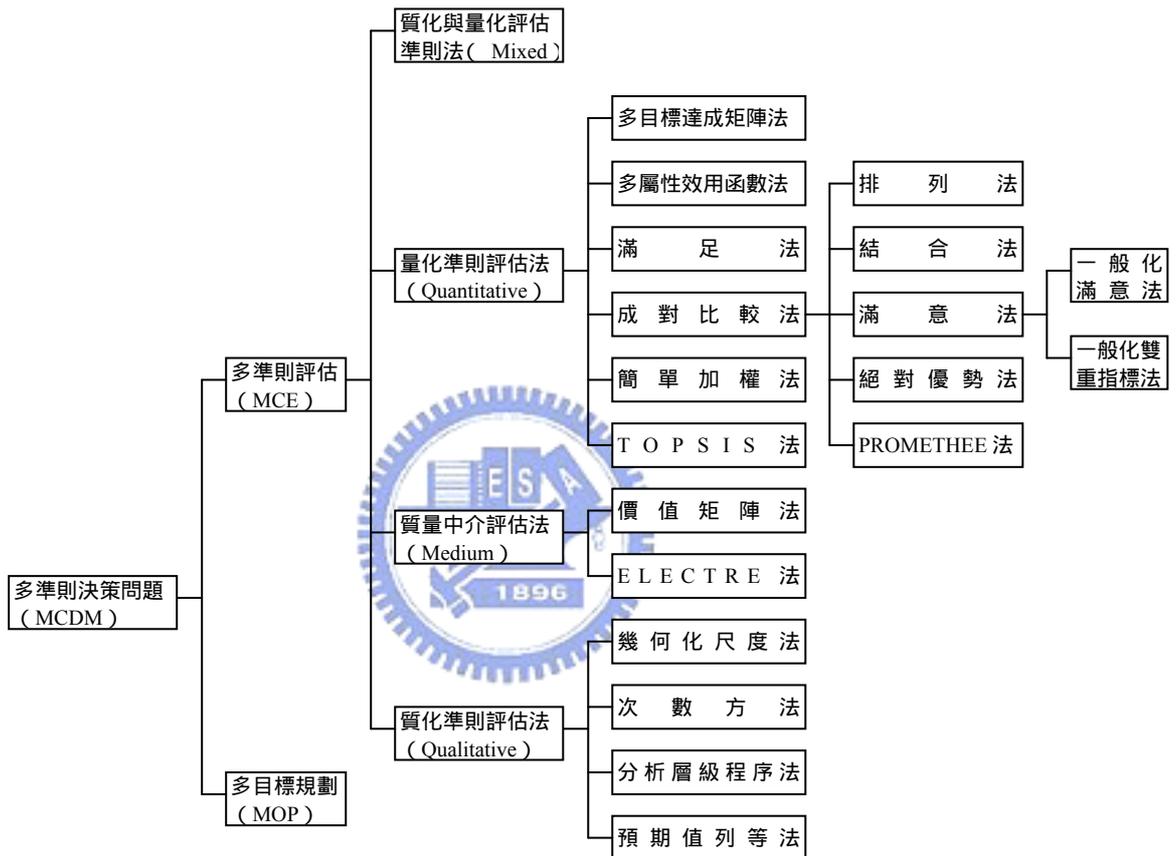


圖 5-1 多準則評估方法分類圖

【資料來源：(江俊良，民 77)】

## 2. 以有無利用權重分類

如將多準則決策的方法依據有無利用權重決定評估結果，則可分成需要準則與不需要準則權重之方法，其分類如圖 5-2。需要準則權重的多準則決策方法，可以透過權重來定義偏好結構，其優點包括可將每個準則的重要程度以數字表示、兩個準則間的重要程度比例為其相對重要性，所有權重和為一（李孟育，民 90 年）。

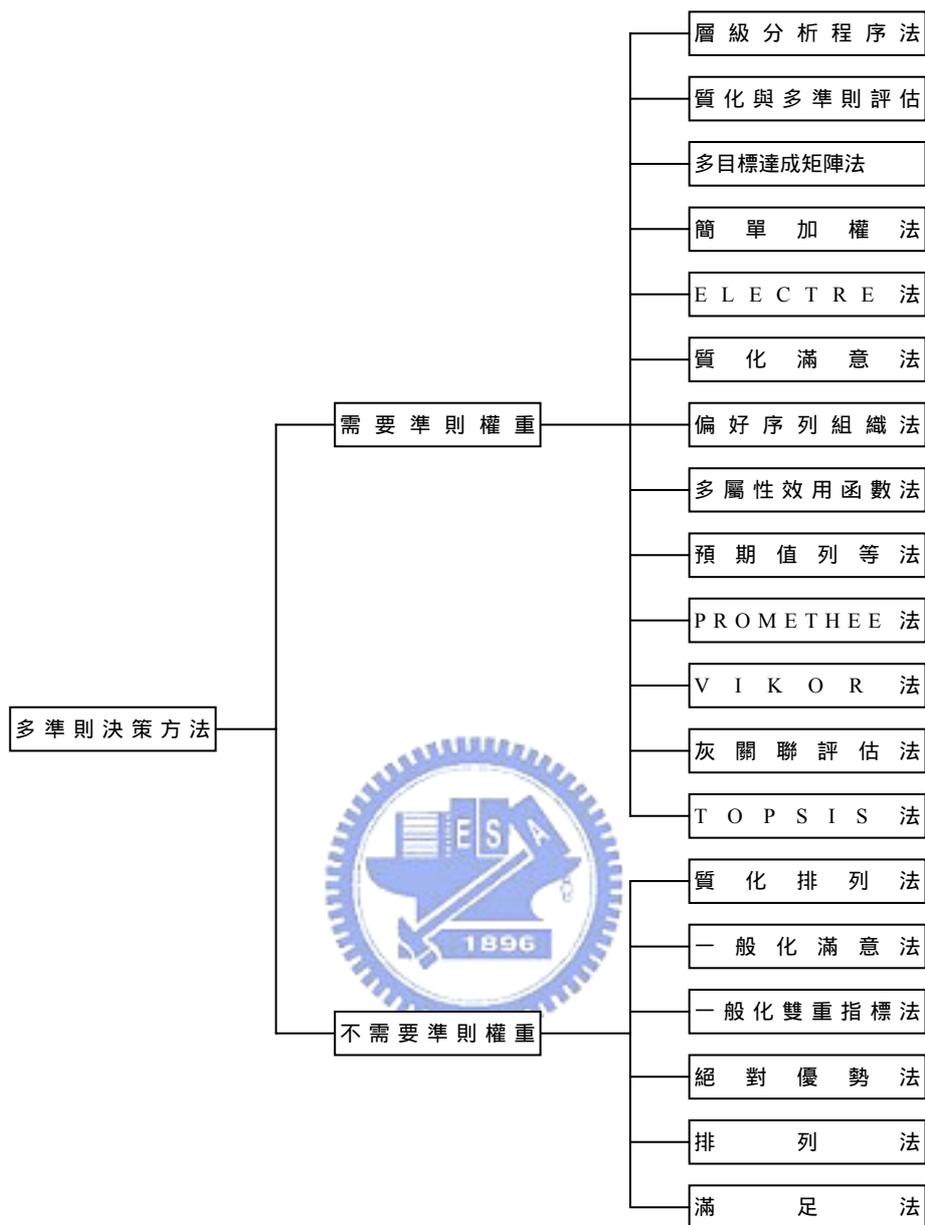


圖 5-2 多準則評估方法準則權重分類圖

【資料來源：(王翰翔, 民 92), (李孟育, 民 90)】

### 3. 以權重設定方法分類

常見計算權重的方法包括：比對矩陣法、直接加權法、相關矩陣法和資料包絡分析法，其分類如圖 5-3 所示。本研究中所使用之分析層級程序法，即屬於質化準則評估法之一種，且須透過比對矩陣計算準則權重的多準則決策方法。

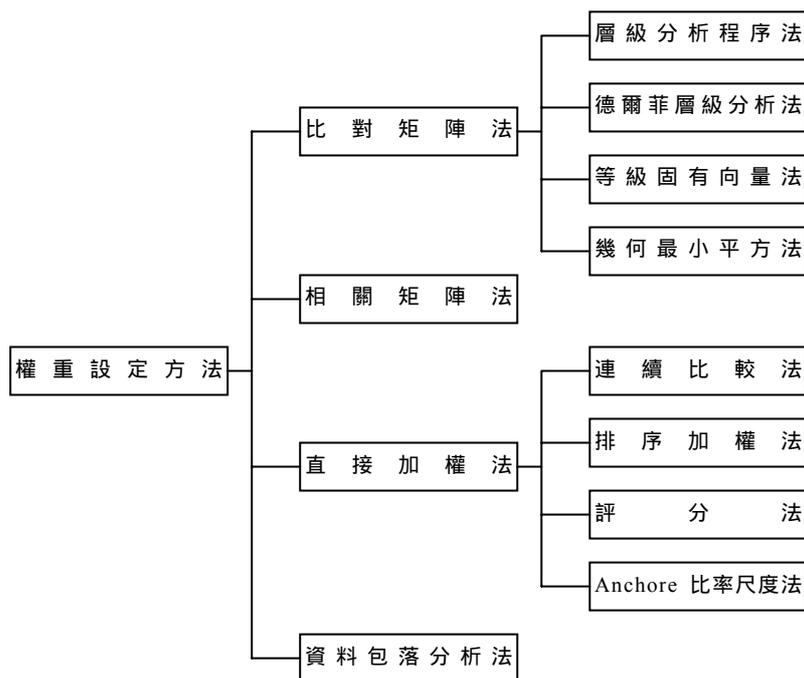


圖 5-3 權重設定方法分類圖

【資料來源：(王翰翔，民 92)，(吳麗娟，民 87)】

上述多準則決策所使用之方法，不同的評估方法在應用上各有其優缺點及適用範圍，其主要方法之優缺點如表 5-1。

另外，除了上述決策評估方法與分類外，目前在績效評估的領域中以發展出許多的評估方法，不同的評估方法有其不同的特性，其中層級程序分析法 (Analytic Hierarchy Process, 簡稱 AHP)、資料包絡分析法 (Data Envelopment Analysis, 簡稱 DEA)、集群分析法 (Cluster Analysis, 簡稱 CA) 與灰色關聯分析法 (Grey Relational Analysis, 簡稱 GRA) 等四種績效評估方法相較於其他評估方法而言，擁有較健全的理論基礎，此四種評估方法皆經由科學化的計算方式建構出較客觀、完整的評估模式，因此成為目前各領域在進行績效評估時較熱門的評估方法，其評估方法比較如表 5-2，適用時機比較如表 5-3。(劉思穎，民 92)

表 5-1 多準則評估方法優缺點比較

評估方法	優點	缺點
多目標達成矩陣法	已考慮有型和無形的成本與效益	成本與效益的轉換頗為不易
多屬性效用函數法	將多個準則之效用加總,而成為單一準則的決策問題	效用函數不易建立
滿足法	決策規則簡單	無法排列各方案執行之優先順序
簡單加權法	方便使用	未能考慮質化準則
TOPSIS 法	以理想解之相對近似直排列方案之優先順序,可避免無從比較的情況	未能考慮質化準則
排列法	已考慮決策者對準則之偏好	倘方案在比較到第 j 個準則時,即已分出優劣,則其後準則便不在考慮,似有不妥
結合法	規則簡單,且有權重的考慮	與排列法相同
PROMETHEE 法	偏好函數之訂定具有彈性	無法同時考慮質化與量化準則
絕對優勢法	決策規則簡單	方案優劣有時無從比較
一般化滿意法	能排列各方案之優先順序	門檻值不易求得
一般化雙重指標法	不需要向決策者詢問門檻值	輔助變數 $Z(i, j)$ 定義不夠周延
幾何化尺度法	用幾何觀念求解	求解過程繁雜,使用不易
質化滿意法	適合處理無法量化之評估問題	準則權重與評估值均受限制,較無彈性
質化排列法	容易操作	不適合方案個數很多時
數值解說法	簡單易懂	操作繁瑣
預期值列等法	簡單明瞭	方案實現機率值對評估結果影響大
分析層級程序法	權重求得後,用一致性檢定較有理論基礎	準則權重的評比未能與實際方案對應的準則量測值相結合,頗受爭議
價值矩陣法	簡單易行	以級值的方式處理,未必客觀
ELECTRE 法	能排列各方案執行優先順序	門檻值不易取得,且不滿意指標的定義,無法充分反應決策者之偏好
質化與量化多準則評估法	同時考慮質化與量化的準則,且有理論基礎	以 EXTREME WEIGHT, RANDOM WEIGHTZ 方法求取準則權重,未必未必符合實際狀況

資料來源：江俊良，民 77 年。

表 5-2 評估方法比較表

比較項目	層級程序分析法 AHP	資料包絡分析法 DEA	集群分析法 CA	灰色關聯分析法 GRA
1. 受評估單位	少	多	多	少
2. 評估項目	少	不限	少	少
3. 資料型態	比例資料	量化資料	量化資料	量化資料
4. 資料蒐集	困難	不一定	不一定	容易
5. 適用範圍	廣泛	有限	廣泛	廣泛
6. 理論基礎	數學規劃與統計	數學規劃	有母數統計	無母數統計
7. 操作難易	易	易	易	難
8. 經費支出	高	低	低	低
9. 結果呈現	排序	排序	歸類	排序

資料來源：劉思穎，績效評估之評估方法之比較分析，民 92 年。

備註：1. 受評估單位：指評估方法所適用之受評估單位之數量。

2. 評估項目：指評估方法所應採用評估項目的數量。

3. 資料型態：層級分析法主要是利用兩兩比較給予權重的方式進行效率的估算，其資料型態屬於比例尺度，資料包絡分析法是利用數學規劃之方式建立評估模型，因此資料必須量化；集群分析法與灰色關聯分析法皆係利用量化資料透過不同的方法求其關聯性。

4. 資料蒐集：蒐集資料的難易程度，層級分析法其兩兩比較之方式與一般常用問卷呈現方式不同，必須有專人指導填寫，所以較其他方法困難。

5. 適用範圍：資料包絡分析法，由於謹慎界定投入項目與產出項目及量化資料，所以較受限制。

6. 理論基礎：指運用之理論。

7. 操作難易：指是否已有套裝軟體可資使用。

8. 經費支出：指資料蒐集過程中花費之高低。

9. 結果呈現：呈現結果的方式。

表 5-3 評估方法適用時機比較表

評估方法	層級程序分析法 AHP	資料包絡分析法 DEA	集群分析法 CA	灰色關聯分析法 GRA
適用時機	<ol style="list-style-type: none"> <li>需將複雜之問題加以簡化時</li> <li>需利用多項評估準則加以評估時</li> <li>欲求得評估準則之相對權重時</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>決策者能夠確認投入與產出之項目並且取得量化時</li> <li>受評估之單位為多項投入與多項產出時</li> <li>受評估單位數量較多，且需給予名次排序時</li> <li>欲瞭解投入變項與產出變項之關係時</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>受評估單位數量大，需快速獲取績效評估之結果</li> <li>需給予評等，而非各項排名之評估方式</li> <li>欲取得影響績效之關鍵因素，作為改善之依據</li> </ol>	當資料不易蒐集時

資料來源：劉思穎，績效評估之評估方法之比較分析，民 92 年。

綜合上述，由於績效評估的方法頗多，而每一種評估方法皆有不同之性質與使用方式，其優缺點、使用目的與效果更有所差異，若管理者在進行績效評估之前，未經過審慎的規劃，則可能會影響績效評估的正確性，以致於無法達到預期的目的，或甚至造成反效果也說不一定。因此本研究依上述評估方法之分類、比較及其適用時機，乃以層級分析程序法作為建構評估模式之方法。

### 5.3 層級分析程序法

地方政府於推動統一發包中心之設置時，為考量組織、人事、財源及施政效能等因素，應把握設置之主要功能因素為何？這些功能因素之相對重要性為何？在投入資源時應如何分配？為探討機關之決策評量因子，並分析出各種方案之相對重要性，作為施政決策之優先順序，本研究乃以層級分析程序（Analytic Hierarchy Process）作為評估工具。

層級分析程序法（Analytic Hierarchy Process）目前已被廣泛的運用到各個領域，且常配合著其他不同的方法一起使用，如配合德爾菲法（Delphi）一起使用，則稱之為德爾菲層級分析程序法（Delphi Hierarchy Process，簡稱 DHP）；若與模糊理論（Fuzzy Theory）一起使用，則稱為模糊層級分析程序法（Fuzzy Analytic Hierarchy Process，簡稱 FAHP）；若與灰色理論搭配運用，則稱為灰色層級分析程序法（Grey Analytic Hierarchy Process，簡稱 GAHP）。而上述各種方法皆以層級分析程序法為基礎，在加以延伸與調整以達到不同之評估目的，因此本文將就該評估方法之緣起、基本原理、性質及使用程序加以說明，以充分且透徹的瞭解該評估方法在績效評估之應用。

### 5.3.1 層級分析程序法之特色

層級分析程序法是由美國匹茲堡大學教授 Thomas L.Saaty 在 1971 年所提出之多準則決策方法，經過不斷的運用、驗證與改善，1980 年以後的理論更加完備。其發展的目的主要在於將複雜的問題系統化，利用層級的方式分解問題，並藉由較簡易的兩兩比較方式對多項準則進行評估。不但使決策者在進行評估上較為容易，且由於理論並不複雜，因次近年來廣受重視，尤其在績效評估的領域裡，更被廣泛的使用。

層級分析法在應用上有下列之特色（曾仁杰，民 87 年）（劉思穎，民 92）：

#### (1) 符合人類腦部結構

心理學家曾提出人類腦部最多僅能同時比較五到九種因素理論，而 AHP 法洽是透過簡單的相互比較以訂定兩者重要度比例與彼此之權重。

#### (2) 應用範圍廣泛

舉凡資源配置、績效評估、行銷決策和指標建立等多曾利用本法來進行研究工作。

#### (3) 提供「集體決策」的環境

AHP 法能呈現出參予決策者之共識，並反應於層次架構之上或矩陣比較值。

#### (4) 評估準則之資訊具有完整性

層級程序分析法是將評估準則建立出層級的結構，在一層一層計算出權重。故運用此評估方法時，可清楚的瞭解各層中各評估準則之相對權重，相較於其他評估方法而言，本法可以得到更完整的評估準則資訊。

#### (5) 可利用一致性檢定維持問卷的可信度

由於必須計算一致性檢定，因此可利用一致性檢定之結果，以判定問卷之可信度，進一步使得評估結果更為準確。

## (6) 可清楚呈現問題之結構

利用層級的架構，可清楚的呈現出問題的內容，使得評估者能夠清楚的知道評估方案之組成因素為何、影響因子之內涵等相關資訊。

## (7) 特殊的問卷設計方式

層級程序分析法為了簡化問題的複雜度，在比較多項評估準則時，利用兩兩比較方式蒐集資料，因此產生了特殊的問卷填答方式。一般傳統之問卷填答方式，於每一評估準則給予一次評估，然層級程序分析法之問卷填答方式則否。假若評估模式中有  $n$  個評估準則，則需進行  $n(n-1)/2$  次的兩兩比較。而 saaty 與 vargas (1982) 亦建議兩兩比較時採用九個評分尺度來衡量，而其評估尺度定義與說明如表 5-4 所示。

表 5-4 AHP 法相對重要性尺度表

重要性尺度	定義	說明
1	同等重要	兩因素對目標之重要程度相等
3	稍重要	一因素在經驗與判斷上稍重要於另一因素
5	頗重要	一因素在經驗與判斷上頗重要於另一因素
7	極重要	一因素在經驗與判斷上極重要於另一因素
9	絕對重要	一因素在經驗與判斷上絕對重要於另一因素
2、4、6、8	相鄰尺度之折衷值	當兩因素需要做折衷判斷時
上述尺度之倒數值	若在第 $i$ 因素相較於 $j$ 因素後，給予上述之非零尺度；則第 $j$ 因素相較於第 $i$ 因素之尺度，為前述尺度之倒數值	

資料來源：Thomas,L,Saaty (1980).The Analytic Hierarchy Process : Planning,Priority Setting,Resource Allocation ,McGraw-Hill.New York,p.20

### 5.3.2 層級分析程序法之基本原理

根據層級分析程序法之基本原理其基本假設條件包括了以下九項：(鄧

振源、曾國雄，民 78 年)

1. 任何決策系統皆可被分解 (decompose) 成許多元素 (components)。系統、次級系統與元素之間的關係，是以一種複雜的方式排列，成為一種網絡性層級結構。
2. 每一層級內之各元素彼此獨立，為一互斥之集合 (disjoint sets) 關係。
3. 每一層級內之各元素僅受上一層級所有或某些元素之影響。
4. 可運用比例尺度 (ratio scale) 進行判斷評估。
5. 元素成對比較 (pairwise comparison) 後，可運用正倒值矩陣 (positive reciprocal matrix) 加以處理。
6. 各元素之強度與偏好程度滿足遞移性 (transitivity) 之關係。
7. 承認各元素間之強度與偏好程度具不完全遞移性，故需作一致性 (consistency) 檢定。
8. 以加權 (weighting) 之方法計算各元素間之優勢程度。
9. 不論優勢程度之高低，任何元素皆被視為與整個結構有關。

由上述層級程序分析法之基本假設可看出其分析原理是將複雜的問題簡化為較簡要的層級架構，再加以比較分析之。

層級程序分析法一般將其層級架構分為三部分，分別為目標層、因素層與方案層。其中目標層指的是所探討的問題；因素層指的是需考量的因素；方案層則代表了決策者欲評估之方案。例如欲評估住屋地點時，有鬧區、郊區、市區等三各方案可選擇，而考慮之因子包括了價格、空間、社區環境、交通等因素；方案層的部分則為鬧區、郊區、市區三者。將此類層級架構繪製如圖 5-4。圖中表示了有 P1、P2、P3 三各方案需要進行評估。而在運用此評估方法時，可先彙集專家與決策者之意見來建立評估項目(因素)，之後再將所有評估項目利用兩兩分組比較的方式給予每組中兩評估項目之相對比重。得到了兩兩比較之結果，經由層級程序分析法的運算方式即可計算出各評估項目之優先性，意即可計算出各評估項目之相對權重。依此類推，方案層亦經由兩兩比較的方式，進行運算獲得優先順序，

決策者即可依據此優先順序訂定決策，故此優先順序也就是所謂的評估結果。

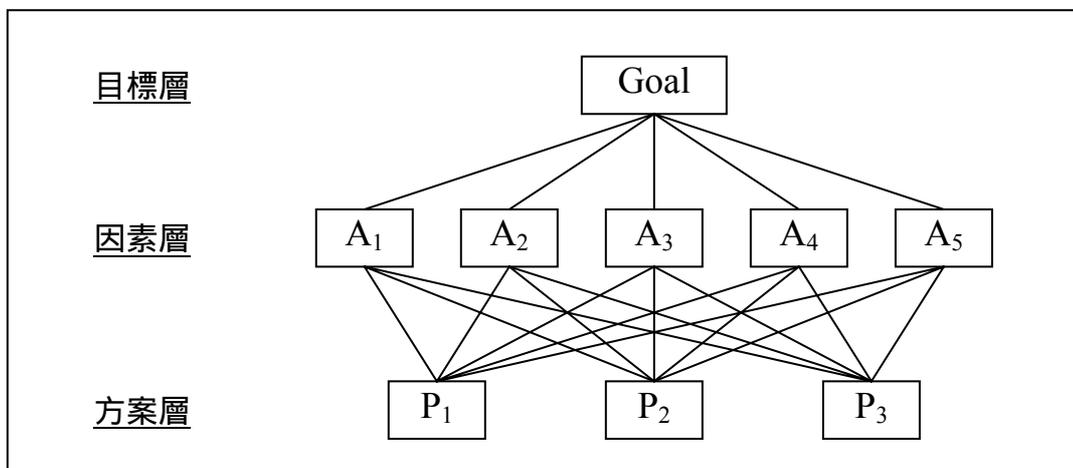


圖 5-4 基本層級架構圖

### 5.3.3 層級程序分析法之權重計算

在權重的計算方面，層級程序分析法是利用兩兩比較之後建立成對比較矩陣（Pairwise Comparison Matrix），因為若符合假設條件之下成對比較矩陣（如公式一），乘上權重向量時即等於權重向量乘以常數倍數，因此可計算此矩陣之最大特徵值  $\lambda_{\max}$ （eigenvalue）與特徵向量（eigenvector），以求得各項目之權重。而為了簡化計算方式，Satty 於 1980 年曾經提出行向量平均值標準化、列向量平均值標準化、行向量幾何平均值的標準化等四種近似法來求取最大特徵向量，即權重向量  $W$ 。若以此四種近似法求得權重向量（特徵向量），則最大特徵值的解將由成對比較矩陣  $A$  與權重向量  $W$  相乘得到一新向量  $W'$ ，又因為  $AW = \lambda_{\max}W$ ，因此可求兩者元素相除後之平均而得。假設決策目標共有  $m$  個決策因素，且  $a_{ij}$  表示決策制定者對於決策因素  $i$  與  $j$  兩兩比較所得之交叉比較值，意即決策者對兩項因素之重視程度，則可建立成對比較矩陣  $A$  如公式（5.2.1）所示，若選擇一般常用之列向量幾何平均值的標準化來估計特徵向量，則特徵向量

$W = [W_i]_{m \times 1}$  表第 1 個決策因素之權重與最大特徵值  $\lambda_{max}$  之計算公式如公式 (5.2.2) 與公式 (5.2.3) 所示：

### 1. 成對比較矩陣

$$A = [a_{ij}] = \begin{bmatrix} 1 & a_{12} & \dots & a_{1m} \\ a_{21} & 1 & \dots & a_{2m} \\ \vdots & \vdots & \ddots & \vdots \\ a_{m1} & a_{m2} & \dots & 1 \end{bmatrix} = \begin{bmatrix} 1 & a_{12} & \dots & a_{1m} \\ 1/a_{12} & 1 & \dots & a_{2m} \\ \vdots & \vdots & \ddots & \vdots \\ 1/a_{1m} & 1/a_{2m} & \dots & 1 \end{bmatrix} \quad (5.2.1)$$

### 2. 特徵向量 $W = [W_i]_{m \times 1}$

$$W_i = \frac{\left[ \prod_{j=1}^m a_{ij} \right]^{1/m}}{\sum_{i=1}^m \left[ \prod_{j=1}^m a_{ij} \right]^{1/m}}, \quad i=1,2,3,\dots,m \quad (5.2.2)$$



$$\begin{bmatrix} 1 & a_{12} & \dots & a_{1m} \\ a_{21} & 1 & \dots & a_{2m} \\ \vdots & \vdots & \ddots & \vdots \\ a_{m1} & a_{m2} & \dots & 1 \end{bmatrix} \times \begin{bmatrix} W_1 \\ W_2 \\ \vdots \\ W_m \end{bmatrix} = \begin{bmatrix} W_1' \\ W_2' \\ \vdots \\ W_m' \end{bmatrix}$$

$$\lambda_{max} = (1/m) \times (W_1' / W_1 + W_2' / W_2 + \dots + W_m' / W_m) \quad (5.2.3)$$

層級程序分析法是利用兩兩比較的方式及藉助遞移性的觀念來計算評估之結果，因此決策者於評估時，前後判斷是否一致，即是否符合遞移性，將導致評估結果的正確與否，故產生了所謂的一致性檢定。所以在進行計算時必須先判定此成對比較矩陣是否一致性，因而需計算每一階層的一致

性指標 (consistency index, 簡稱 C.I.) 其計算公式如公式 (5.2.4) 所示。因為當成對比較矩陣具一致性時最大特徵值等於決策因素之個數  $m$ , 若 C.I. 值為零, 則表示決策者對評估項目之判斷前後一致, 沒有矛盾的情形發生, 而 Satty 曾經建議, 若 C.I.  $< 0.1$  亦可容許其仍是一致性。

另外, Satty 亦利用隨機產生比較性矩陣的平均 C.I. 值作為一隨機性指標 (random index) 稱為 R.I. 值, 如表 5-5 所示, 將其與實際求出之 C.I. 值作比較求得一致性比率 (consistency ratio, 簡稱 C.R.), 其計算公式如公式 (5.2.5) 所示, 若 C.R. 值小於或等於 0.1, 則表示整個過程達到一致性。

$$C.I. = (\lambda_{max} - m) / (m - 1) \quad (5.2.4)$$

$$C.R. = C.I. / R.I \quad (5.2.5)$$

表 5-5 Satty 之隨機指標建議值

維度	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15
R.I.	0.00	0.00	0.58	0.9	1.12	1.24	1.32	1.41	1.45	1.49	1.51	1.48	1.56	1.57	1.59

#### 5.4 功能評估模式

層級分析法主要目的在於協助決策者面臨複雜同時分歧的決策時, 使決策者得以在結構化下順利剖析問題之複雜度, 以便順利解決問題。以下就此方法操作流程說明如下。

##### 1. 決策問題之認定

首先要釐清問題之所在, 才可對問題下定義, 方能清楚瞭解決策目的。

##### 2. 列舉及確認影響評估的因素

在列舉各評估要素時，首在專家及決策者意見整合，藉由其專業知識與實務經驗對決策所面臨之問題評估，慎重列舉各評估要素，此時無須考慮決策因素的順序及關連性。然後在前述決策目的下，釐清影響該決策之主要因素。

### 3. 建立層級系統

根據決策目的釐清主要影響因素，建立分析的層級，而層級的多寡則視問題的複雜度而定，最終所得之層級為一樹狀結構圖。

### 4. 建立比對矩陣

在已建立完成之層級系統樹狀結構中，分別對各節點所產生之分支結構，建立兩兩比對矩陣。如圖 5-5 所示之因素 1、2、3。矩陣中需填入經專家判斷後所得之重要性尺度，AHP 法所定義之重要性尺度如表 5-5 所示，若以圖 5-5 為例，矩陣第一列元素 1 與因素 2 比較後之結果填入 3，，即表示因素 1 較因素 2 之重要性為「稍重要」。

### 5. 計算最大特徵值與其特徵向量

計算上一步驟所決定之各層級系統比對矩陣的最大特徵值與其特徵向量。若設  $A$  為一  $n \times n$  矩陣， $W$  為一  $n \times 1$  行向量， $\lambda$  為一純量，且考慮以下數學式： $AW = \lambda W$  (1) 若  $W$  由不為零之元素所組成，則滿足上式之  $n$  個  $\lambda$  值即稱為  $A$  矩陣之特徵值 (eigenvalue)，而對應之  $W$  值稱為  $A$  矩陣之特徵向量 (eigenvector)。對 AHP 法而言， $A$  矩陣即為前述由專家填寫後所得之比對矩陣，而我們所需之值為  $\lambda_{max}$  中之最大值  $\lambda_{max}$ ，與其對應之正規化 (normalized) 後之特徵向量。若比對矩陣洽為一致性矩陣，則  $\lambda_{max}$  亦洽好會等於矩陣的維度值  $n$ 。上述特徵向量與最大特徵值計算，因其計算不易，經由電腦計算較可求得精確結果。



圖 5-5 比對矩陣建立與重要性尺度決定示意圖

## 6. 計算一致性指標(Consistency Index, C.I.)與一致性比率(Consistency Ratio, C.R.)

由於實際進行成偶比對矩陣評估時，矩陣各組成元素都藉由主觀判斷而得，專家對於評估指標間可能無法完全一致時，會影響分析的正確性。因此必須檢驗誤差大小，視其是否在可忍受的誤差範圍內，才不會影響決策之優先順序之結果。Saaty 將最大特徵值  $\max$  與  $n$  之間的差異值轉化為一致性指標，以用來評量一致性的高低，作為是否接受比對矩陣的參考。其數學式為：

$$C.I. = (\max - n) / (n - 1)$$

此外隨機產生的正倒值矩陣的一致性指標(Random index) R.I.，Saaty 求出與階數相對應的隨機指標如表 5-5。

利用上述之一致性指標及隨機指標，便可求得比對矩陣之一致性比率，即  $C.R. = C.I./R.I.$

Saaty 認為，一致性比率在 0.1 以下是合理的，若超過此水準，則建議可以重新修正評估以改善一致性比率。

## 7. 計算整體層級的一致性指標與一致性比率

上一步驟是針對單一比對矩陣一致性程度的衡量，至於整體層級的一致性亦應與以評量即：

$$C.R.H = C.I.H./R.I.H.$$

其中 C.R.H，表整體層級的一致性比率；C.I.H.表整體層級的隨機指

標；同樣在  $C.R.H < 0.1$  時，整個層級的一致性達到可接受的水準。

#### 8. 計算整體層級的總優先向量

整體層級之一致性若可達到可接受之水準後，層級分析法最後之步驟則將各階層之要素的相對權重數加以整合，以求算整體層級的總優先向量。所算出的向量即代表各決策方案對應於決策目標的相對優先順序。

#### 9. 效用值之建立與計算

本研究主要係對於發包中心設置之功能性予以評估，在評估上係對某一功能分別在評估項目上進行評分，即在評定該功能於這些評估項目上表現之優劣，透過評估人員給予這些評估項目表現的優劣程度高低，決定出對應之評定分數，作為該項目之效用值，進而決定該功能之總效用值。

在效用的定義上，則參考了 AHP 法之重要性尺度，設定了十一個評準項目，以利對評估項目進行完整性評選工作，在表 5-6 中，本研究設定的分數轉換方式為：若勾選為「絕對有助益」表示在該項得分為 100 分，勾選為「絕對有影響」表示在該項得分為 0 分。本研究以 0-100 分作為分數評定之區間，以 5 分作為間距，給予評估者主觀上之認定。以 0-100 分作為分數評定之區間之主要目的，係傳統上一般人對於 0-100 之概念較為明確，在評定上較不需給予重新定義即可清楚表示其優劣。

表 5-6 功能評估項目效用表

評定分數	定義	說明
100	絕對有助益	對目標之達成度絕對有助益（正面效益）
90	非常有助益	對目標之達成度非常有助益（正面效益）
80	頗有助益	對目標之達成度頗有助益（正面效益）
70	有助益	對目標之達成度有助益（正面效益）
60	稍有助益	對目標之達成度稍有助益（正面效益）
50	無助益	對目標之達成度並無影響
40	稍有影響	對目標之達成度稍有影響（負面影響）
30	有影響	對目標之達成度有影響（負面影響）
20	頗有影響	對目標之達成度頗有影響（負面影響）
10	非常有影響	對目標之達成度非常有影響（負面影響）
0	絕對有影響	對目標之達成度絕對有影響（負面影響）

## 10. 功能評估期望效用之計算

本研究建構之評估模式，主要係針對地方政府之施政特性所模擬之評估方式，在評估架構項目建立上，由於地方政府之縣市長通常均會有一定的選票壓力，再加上地方政府之財政狀況普遍不甚理想，因此在施政上並不一定以功能健全或完善為一定之考量，各地方政府所考量之施政重點與方向亦不盡相同，所以本評估所提出之評估項目乃針對包中心成立之目的以及所應達到之效益列舉評估項目，作為基本評估之用，但在各評估項目之權重上，如同前面所述會因所考量之施政方向差異會有不同之比重，所以權重之決定乃納入個別差異，由評估者先決定出權重，再評估個別功能之效用值，並依其權重計算出個別功能之總效用值，最後可依總效用值之高低，列出其發展優先次序，用於檢視其目標功能是否達到，作為調整施政方針之參考。

有關總效用值之計算，其計算方式為個評估項目效用值之加權總和，如下式：

$$Eu(x) = \sum y_i W_i$$

其中  $Eu(x)$ ：功能  $x$  之總效用值

$y_i$ ：第  $i$  個評估項目之效用值

$W_i$ ：第  $i$  個評估項目之權重值



### 5.5 案例評估

為驗證功能評估模式之可行性，本研以新竹縣政府為例，利用評估模式分析現階段對於採購業務之施政重點方向，以下依評估步驟及流程進行功能作業評估。

#### 1. 決策問題之認定

為因應政府採購法實施及作業制度調整之影響，以建購統一發包制度並有效解決交易成本問題，對計畫執行方案之各項功能進行評估，作為採行變更、中止或其他改進補救措施，以達成施政目標。

## 2. 例舉及確認影響評估的要素

本階段分為三部分分別為評估者、作業功能方案之選定及評估影響要素，分別說明如下：

### (1) 評估者之選定

為清楚瞭解目前政策之走向，本研究評估者之選定，係以機關內部與採購業務較為瞭解者、執行者或參與決策者為評估對象，主要評估人員分為：發包中心之承辦主管及承辦人、工程查核業務承辦人或查核委員、採購稽核之查核委員及承辦員、主會計或有關單位之監辦人員。

### (2) 功能方案之選定

就現階段彙集目前各地方政府作業中之功能及依採購法規定地方政府應辦理事項為評估標的，區分為制度面之建立功能（一到六項）與執行面之作業功能（七到十二項），由於採購角色之不同，實務上發包中心如擔任採購執行者之角色，依法並不能在擔任採購監督及監辦之角色，本次評估之所以將地方政府之執行功能全部納入排序，其主要原因係擬由地方政府採購政策管理與監督執行上來檢視發包中心之功能角色及定位。功能方案分述如表 5-7：

表 5-7 採購作業功能之分類

項次	功能項目	作業內容
1	專責採購	統籌地方政府及所屬機關、鄉鎮市公所之採購業務之推動與執行。
2	施工查核	定期查核所屬（轄）機關工程品質及進度等事。
3	採購稽核	稽核監督所屬（轄）機關採購事宜。
4	彙整採購法令資訊	採購法令及作業規定彙整，以提供完整之法令資訊。
5	制定採購法授權審議事項	統一訂定各項授權條件及審議規定。
6	成立採購申訴審議委員會	處理機關採購之廠商申訴及機關與廠商間之履約爭議調解。
7	代辦採購	代為辦理採購，可分為部份代辦與全程代辦。
8	推廣共同供應契約	對於機關共通性需求，可整合與廠商簽訂共同契約。
9	統一的物價調查與工料分析	統一蒐集共通性商情及同等品分類之資訊，並建立工程材料報價之價格資料庫。
10	底價建議諮詢	擬訂底價審議原則，辦理低價審議。
11	統一發包作業窗口	藉由統一作業窗口，減少採購介面，以利於採購作業之進行。
12	建立標準化作業模式	建立要採購作業標準化與透明化，提供招標文件範本。

### (3) 評估要素之選定

本研究透過專家訪談、文獻資料與法規資料整理等方式，針對現行統一發包中心可能之評估項目做初步的彙整，以「統一發包機制」所揭櫫具有增進採購效率、降低採購成本、減少採購爭議、落實專業專責採購之施政目標之作為主要評估準則，各項評估準則考量之評估項目，乃以採購生命週期之組成為主要分析項目。

為確認初步建立之評估架構，乃藉由問卷設計調查之方式，讓實際參與執行採購機制之評估者進行項目的確認，以利後續模式之建立。以下將以評估準則層「1.增進採購效率」為例，說明問卷填寫之方式，完整問卷內容詳見附錄一。

如表 5-8 所示，填卷者若認可「(1) 縮短採購作業規劃時間」與「(2) 縮短招標準備作業時間」作為評估項目，則在認可的欄位上打 v；若不認可「(3) 縮短決標、訂約時間」作為評估項目，則在不認可的欄位上打 v；若針對「1.增進採購效率」有其他認為新增評估項目，或對所列之評估項目有意見，則可於表 5-8 中適當之空白欄位填入。

本次問卷仍由本研究之評估者，進行第一階段之評估，共有五位評估者填寫問卷，經彙整及考量評估者之意見如附錄三。

### 3. 建立層級系統

針對現行統一發包中心可能之評估項目做初步的彙整，並納入評估者修正意見，整理出來的評估項目以一個三層的層級架構加以分類，如圖 5-6。圖中的三層架構分別為決策目標層、評估準則層、評估項目層。

表 5-8 問卷填寫示範例

1. 增進採購作業效率，所考量之項目主要有三：

評估項目	認可	不認可	意見
(1) 縮短採購作業規劃時間			
(2) 縮短招標準備作業時間			
(3) 縮短決標、訂約時間			
其他建議項目			



圖 5-6 評估項目層級結構圖

#### 4. 建立比對矩陣

在確定評估項目建立之後，本模式採用層級分析程式法（AHP），作為評估項目相對權重的方法，由於目前評估之架構設定為三層，各層應先就重要性先行排序，再就相對重要性程度辦理比對。先進行重要性排序再作相對重要性比對的目的，除了能讓評估者對於項目間之重要性能有初步之具體概念外，更能便利於後續進行重要性程度評比時其邏輯判斷上可以一致，更利於後續一致性檢定條件無法滿足時，能協助評估者修正邏輯不一致之處，縮短資料與修正所需花費之時間。

表 5-9 為評估目標重要性排序表，目的是請評估者先就四大評估目標進行重要性排序工作，表 5-10 為評估目標重要性程度比對表，是讓評估者比較兩兩目標之間之重要性程度並進行勾選。

表 5-9 評估目標重要性排序表

1	一、增進採購效率
2	二、降低採購成本
3	三、減少採購爭議
3	四、落實專業專責

表 5-10 評估目標重要性程度比對表

評估準則	左項準則					右項準則					評估準則
	絕對重要 9	極為重要 7	頗為重要 5	稍微重要 3	同等重要 1	稍微重要 3	頗為重要 5	極為重要 7	絕對重要 9		
一、增進採購效率		V									二、降低採購成本
一、增進採購效率		V									三、減少採購爭議
一、增進採購效率		V									四、落實專業專責
二、降低採購成本				V							三、減少採購爭議
二、降低採購成本				V							四、落實專業專責
三、減少採購爭議					V						四、落實專業專責

在表 5-9 所列之排序所示，表示評估者對於四項目標所認定之重要性為目標一 > 目標二 > 目標三 = 目標四；在表 5-10 填列所示，表示評估

者認為目標一與目標二、三、四比較起來「極為重要」，目標二與目標三、四相較起來是「稍微重要」，目標三與目標四相較起來是「一樣重要」。由所填列之目標重要性程度比對結果，可建立目標相對重要性比對矩陣如圖 5-7。

	一、增進採購效率	二、降低採購成本	三、減少採購爭議	四、落實專業專責採購
一、增進採購效率	1	7	7	7
二、降低採購成本	1/7	1	3	3
三、減少採購爭議	1/7	1/3	1	1
四、落實專業專責採購	1/7	1/3	1	1

圖 5-7 目標相對重要性比對矩陣

本次問卷設計完成後，由於問卷內容較為繁雜，所以進行評估時採取問卷填寫方式為親自與各評估者進行問卷內容說明，當面作問卷填寫工作。希望透過對談說明方式，以較快的速度完成問卷填寫工作，同時降低填寫之評估者發生邏輯判斷不一致之可能性。

依已建立完成之層級系統樹狀結構中，分別對各節點所產生之分支結構，建立兩兩比對矩陣，其評估問卷內容如附錄二。

#### 5. 計算最大特徵值與其特徵向量

依層級分析法之流程及分析步驟，在建立目標相對重要性比對矩陣後，則可對四項評估準則進行權重計算。進而求得特徵向量  $w_0$  與其對應之特徵值，以矩陣形式表現如下。

$$\text{令 } A_0 = \begin{bmatrix} 1 & 7 & 7 & 7 \\ 1/7 & 1 & 3 & 3 \\ 1/7 & 1/3 & 1 & 1 \\ 1/7 & 1/3 & 1 & 1 \end{bmatrix}, \text{ 則 } w_0 = \begin{bmatrix} 0.682812 \\ 0.16895 \\ 0.074118 \\ 0.074118 \end{bmatrix}$$

$$w_0' = A_0 * W_0 = \begin{bmatrix} 2.903127 \\ 0.711204 \\ 0.302098 \\ 0.302098 \end{bmatrix}$$

$$\begin{aligned} \max &= (1/m) \times (W_1'/W_1 + W_2'/W_2 + \dots + W_m'/W_m) \\ &= 4.1545 \end{aligned}$$

在矩陣中第一行、第一列之元素為我們需要的最大特徵值，即  $\max=4.1545$ ，而其對應之  $x$  矩陣中第一行向量即為我們所需之特徵向量，經正規劃化後得特徵向量為

$$x = [0.6893 \quad 0.1674 \quad 0.0716 \quad 0.0716]^T$$

## 6. 計算一致性指標

將  $\max=4.1545$  分別計算一致性指標與一致性比率如下

$$C.I. = (4.1545 - 4) / (4 - 1) = 0.0515$$

$$C.R. = 0.0515 / 0.9 = 0.0572$$

$C.I. = 0.0515 < 0.1$ ，表示評估者前後判斷仍在可容許誤差之內； $C.R. = 0.0572 < 0.1$ ，表示比對矩陣的一致性令人滿意。

## 7. 計算整體層級的一致性指標與一致性比率

在單一比對矩陣一致性程度衡量後，對於整體層級的一致性  $C.R.H.$  亦應與以評量，同樣在  $C.R.H. < 0.1$  時整體層級的一致性達到可接受的水準。

## 8. 計算整體層級的總優先向量

整體層級之一致性若可達到可接受之水準後，層級分析法最後之步驟則將各階層之要素的相對權重數加以整合，以求算整體層級的總優先向量。所算出的向量即代表各決策方案對應於決策目標的相對優先順序。

本研究本階段共訪談了五位評估者，得到了五份權重比對調查問卷，經一致性檢定後決定出各自決定之權重，經彙總評估準則層之權重如表 5-11，評估項目層之權重如表 5-12，其中各包含了評估準則層及評估項目層之最小及最大權重及平均權重，由於考慮各別評估者之差異，本評估最後係以算數平均權重作為後續評估使用。

#### 9. 效用值之建立與計算

各評估者之功能效用評估表如附錄四。

#### 10. 功能評估期望效用之計算

在建立評估架構及權重計算後，利用各評估者之比對結果所計算之平均權重，應用本架構對於發包中心作業功能，以百分法進行效益評估，經考慮權重及評分後，其評估結果如表 5-13，其中包含各功能之最小及最大效益及平均效益，由於考慮各別評估者之差異，本評估最後係以算數平均效益作為評估分析使用。

表 5-11 評估準則權重結果彙整表

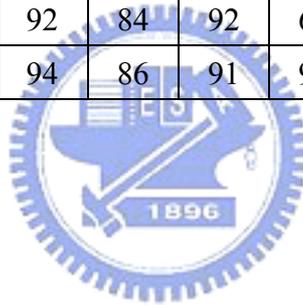
評估準則	權重 1	權重 2	權重 3	權重 4	權重 5	最小權重	最大權重	平均權重
一、增進採購效率	0.3286	0.3247	0.2597	0.4673	0.3129	0.2597	0.4673	0.3386
二、降低採購成本	0.1794	0.1241	0.1155	0.0959	0.0845	0.0845	0.1794	0.1199
三、減少採購爭議	0.3340	0.2269	0.3651	0.2765	0.3129	0.2269	0.3651	0.3031
四、落實專業專責	0.1579	0.3243	0.2597	0.1604	0.2897	0.1579	0.3243	0.2384

表 5-12 評估項目權重結果彙整表

評估項目	權重 1	權重 2	權重 3	權重 4	權重 5	最小權重	最大權重	平均權重
(1) 縮短採購作業規劃時間。	0.2211	0.4286	0.2611	0.2970	0.3275	0.2211	0.4286	0.3070
(2) 縮短招標準備作業時間。	0.3189	0.2857	0.3410	0.5396	0.2599	0.2599	0.5396	0.3490
(3) 縮短決標、訂約時間。	0.4600	0.2857	0.3979	0.1634	0.4126	0.1634	0.4600	0.3439
(4) 節省採購作業成本。	0.3189	0.3333	0.2569	0.5396	0.4632	0.2569	0.5396	0.3824
(5) 減少洽辦機關人力成本。	0.2211	0.3333	0.2941	0.2970	0.2918	0.2211	0.3333	0.2875
(6) 節省採購標的物成本。	0.4600	0.3333	0.4489	0.1634	0.2451	0.1634	0.4600	0.3301
(7) 減少招標文件疑義	0.4486	0.3333	0.3766	0.4000	0.5000	0.3333	0.5000	0.4117
(8) 減少招標作業異議及申訴作業	0.2944	0.3333	0.3627	0.4000	0.2500	0.2500	0.4000	0.3281
(9) 減少履約爭議處理	0.2570	0.3333	0.2607	0.2000	0.2500	0.2000	0.3333	0.2602
(10) 增強預算執行能力	0.1720	0.1182	0.1257	0.1056	0.1187	0.1056	0.1720	0.1280
(11) 防制綁標、圍標等採購弊端	0.1257	0.1764	0.2032	0.0581	0.1269	0.0581	0.1764	0.1381
(12) 提升整體採購品質	0.1873	0.1764	0.1866	0.3562	0.2538	0.1764	0.3562	0.2320
(13) 提升採購專業人力素質	0.1788	0.1764	0.1153	0.1621	0.2054	0.1153	0.2054	0.1676
(14) 強化採購作業管理	0.2063	0.1764	0.1395	0.2369	0.1709	0.1395	0.2369	0.1860
(15) 避免人情壓力及關說。	0.1300	0.1764	0.2297	0.0811	0.1244	0.0811	0.2297	0.1483

表 5-13 作業功能效益表

作業項目	評估 1	評估 2	評估 3	評估 4	評估 5	最高	最低	平均 效益	排序
(1) 專責採購	60	81	88	79	72	88	60	76	5
(2) 施工查核	60	81	84	50	60	84	60	67	10
(3) 採購稽核	61	85	66	65	60	85	60	67	8
(4) 彙整採購法令資訊	78	89	88	64	72	89	72	78	4
(5) 制定採購法授權審議事項	80	91	50	56	59	91	50	67	9
(6) 成立採購申訴審議委員會	60	85	59	47	59	85	47	62	12
(7) 代辦採購	85	88	45	72	60	88	45	70	6
(8) 推廣共同供應契約	99	88	50	100	60	100	50	79	3
(9) 統一的物價調查與工料分析	89	80	50	66	60	89	50	69	7
(10) 底價建議諮詢	81	53	82	50	59	82	50	65	11
(11) 統一發包作業窗口	92	84	92	65	80	92	65	83	2
(12) 建立標準化作業模式	94	86	91	98	69	94	69	88	1



## 第六章 地方政府統一發包機制之檢討-以新竹縣為例

為因應地方政府施政之差異性，探討統一發包之功能效益，本研究以新竹縣政府發包中心之功能性為研究案例，探討新竹縣政府現階段政府採購作業目標，以研擬建議施政方向，作為整體施政推動考量之參考。

### 6.1 新竹縣政府統一發包現況

#### 6.1.1 採行統一發包機制之思考演進

政府採購在政府採購法施行以前，主要係依據「機關營繕工程暨購置定製變賣財物稽查條例」（已於民國八十八年六月二日經總統明令廢止）辦理，機關內部分工一般係依業務屬性分別辦理採購業務，例如工程單位主要辦理與工程相關之採購，除了工程外，尚有屬於勞務之工程技術服務，其他如非工程主辦單位，則除了甚少數勞務或財物採購自行辦理外，通常會透過總務或庶務部門辦理採購，以集中採購機制，藉由數量、價格或供應商之管控，以避免各單位在缺乏適當的聯繫下，經由不同採購途徑採購相同性質之採購標的，會以不同之採購價格獲得，導致採購弊端的產生。

在採購標的中，以工程及財物採購佔大宗，勞務採購之金額與數量則遠低於前兩者，因此地方政府採購之作業型態，乃區分為工程與財物為兩大採購型態，其中工程採購為經常性採購，其金額及數量又遠高於財物採購，如分散由各單位自行辦理，確係較難有效管理，又易衍生弊病。

基於前述工程採購特性，新竹縣政府為營造公平、公開及促進競爭之採購環境，有限資源的再利用並杜絕關說，乃決定成立工程發包中心，以彰顯政府營造清明之採購環境。

#### 6.1.2 組織定位與執行策略

有關工程發包中心之設置與執行策略及作業流程分述如下：

##### 1. 組織定位

新竹縣政府工程發包中心在政府採購法實施以前，為地方政府本著地方自治精神為特定目標所成立之單位，因其成立並無特定法源，所以係以任務編組方式存在，以達到特定作為之目的。

為有效執行彰顯成效，發包中心成立之初為一級之獨立臨時編組單位，統籌辦理縣府內工程發包事務，初期主要以建立工程採購單一窗口為目標。政府採購法施行以後，其最大特色之一即明定政府採購主管機關及其執掌，其優點為事權統一，執掌明確，有利建立優良之採購制度，改變了以往地方政府成立之發包中心，無明確上級機關主管之關係，為利於業務聯繫發包中心便自然轉變以主管機關為對口之單位，辦理相關採購法令之彙整轉頒。

## 2. 執行策略

新竹縣統一發包之執行概念，乃為營造公平、公開及促進競爭之採購環境，促使有限資源的再利用並杜絕關說。然在政府採購法施行以前，依「機關營繕工程暨購置定製變賣財物稽查條例」所規定之採購門檻金額及採購方式，為一定金額（新台幣五千萬）以上之案件，以公告招標為主；一定金額之十分之一以上，但未達一定金額者，可比價辦理；未達一定金額之十分之一者，可比價或議價辦理。依上述門檻金額乃較為寬鬆之規定，較易衍生弊病，且其採購預算未能有效利用。

另在採購成本之比較上，如將公開招標、比價、議價三種方式發包之結果，進行比較分析，發現如採用公開招標將可獲致最大之資源配置效率，也就是說公開招標所發包之工程，耗用社會成本最低。為能彰顯採購改革成效，乃成立工程發包中心降低門檻金額，規定三十萬元以上之工程採購，一律以公開招標方式辦理，以貫徹政府改革之決心。

## 3. 作業流程

新竹縣政府工程發包中心成立於民國八十二年，主要辦理府內各單位之工程公開招標事宜，成立之初為一級任務編組單位，由各業務單位

擬定工程預算書及招標文件後，移送工程發包中心辦理工程招標及開（決）標事宜。開標時由發包中心協助辦理審標作業，主持人通常由各業務單位派人主持，審標人員由發包中心指派協助，並由發包中心會請主計、政風單位派員監標。工程發包決標後由業務單位辦理訂約及履約事宜，若無法順利決標，則由發包中心繼續辦理下一次公開發包，通常於辦理三次公開招標後，仍無法決標時，會將採購案件移回業務單位重新檢討是否預算編列太低而導致流標，俟重新檢討後，再行重新辦理招標。有關發包中心作業規定分述如下：

- (1) 成立目的：為辦理工程發包，成立工程發包中心以統一辦理發包作業。
- (2) 編組方式：工程發包中心組織採任務編組，其工作人員由本府工務局指派人員負責辦理。
- (3) 招標方式：工程發包中心辦理採購之招標方式以公開招標為原則。
- (4) 發包程序：本府各單位，於預算書編製完成並依規簽准發包後，應將廠商資格限制及招標各項文件移請工程發包中心辦理發包業務。
- (5) 招標原則：為提昇採購效率，工程公開招標以三次為原則，如未完成決標應由各該業務單位依政府採購法相關規定簽請縣長採限制性招標或調整工程計畫後重新辦理招標。
- (6) 主持人指派：為因應各項工程主辦單位之不同及人員調配，有關工程開標之主持人指派，發包金額為查核金額（目前為五千萬）以上之採購案，依政府採購法施行細則第五十條規定簽請縣長或其授權人指派適當主持人開標外，其餘由各主辦單位自行指派課長級以上人員擔任之。
- (7) 作業費用：有關發包中心辦理發包作業所需作業之費用，協調由各業務單位勻支。

## 6.2 統一發包中心運作之評估分析

為瞭解新竹縣政府現階段對於採購業務之施政重點方向，本研究運用第五章之評估模式，逐步完成作業評估，茲依評估結果分析如下：

### 6.2.1 決策問題與評估目的

新竹縣工程發包中心之運作，在政府採購法實施以前即已採行，惟係為政策考量以臨時編組方式存在，因其並無明確法源依據，致定位不甚明確，為因應政府採購法實施後所產生之衝擊及效應，實有迫切調整之需要。其所產生之決策問題及評估之目的分述如下：

#### 1. 決策問題

##### (1) 政府採購法實施之影響

政府採購法的實施是政府採購制度上的一大變革與創新，對於機關之衝擊及其效應，造成機關必須致力於公平公開之採購程序，提昇採購效率與功能，確保採購品質，並促使採購制度健全發展。

##### (2) 制度改革之影響

在面對有限理性、不完全資訊及監督與執行契約的困難情況下，必須建立制度以決定經濟活動過程所必須面對的交易成本，經由限制行政主體的可能行動型式及範圍，提供經濟交易的穩定性及可預測性，進而降低交易成本，使經濟活動更有效率。

##### (3) 採購策略之應用

理想的採購制度，必須要能減少決策及互動的交易成本，其採取策略包括資訊公開、彈性授權、結果導向、績效課責及誘因機制等，為利於制度之改革，必須建立適當採購策略納入組織運作，以增進採購效率減少採購成本。

#### 2. 評估目的

為解決採購所產生之問題，衡量對社會環境之影響，必須對計畫執行方案進行評估，並以方案之內容、規劃及執行結果與預定目標的差距

情形，考慮是否採行變更、中止或其他改進補救措施，以達成原定目標或修訂新目標。因此評估的目的為：

- (1) 為規劃方案及排列方案優先順序而評估。
- (2) 為調整方案執行作法而評估。
- (3) 為衡量方案執行績效而評估。

### 6.2.2 評估成果分析

本研究以新竹縣進行評估，依模式所得之評估結果，分析如下：

#### 1. 層級結構評估分析

- (1) 本研究之評估模式所採用之層級架構，因能符合一般評估者之思考模式，其評估結果較能為機關所接受。
- (2) 本評估所列之各評估準則及評估項目，係供評估者確認是否需列入評估，但因僅係為評估指標，後續尚需考量個別權重，所應注意的是否有應列未列項目，以維持評估之客觀性，本評估所列項目經評估者之確認結果尚能符合機關之需求。
- (3) 本評估模式，部分評估者認為統一發包中心組織、定位未明確，將不利於功能充分發揮；另建議結合法規設置之查核小組或稽核小組之運作及協調，更有利於機關建立公正、公開之採購環境，確保良好採購品質及效能。

#### 2. 權重分析

依評估所得之權重進行分析，從四大施政目標準則權重來看，首重增進採購效率，其後依序為減少採購爭議、落實專業專責，最後為降低採購成本。從採購執行面來解釋，為彰顯施政成果必須首重效率，其後顧慮為是否產生爭議造成糾紛；另關於落實專業專責部分，因涉及機關間權利義務，不易釐清反遭忽視；至於最後降低採購成本部分，則係因機關施政皆編列採購預算，降低採購成本對執行者來看，反而並非主要考量因素。

從評估項目來看，增進採購效率之三項評估項目權重相近，降低採購成本部分則以減少洽辦機關人力權重較低；減少採購爭議部分則以減少招標文件之權重較高，顯示如減少招標文件疑義較可減少採購爭議；在落實專業專責部分，則以提昇整體採購品質權重較高，顯示專業專責與採購品質有密切之關係。

本評估架構雖係對於統一發包機制進行評估，其對於地方政府採購政策來看，亦可作為整體採購執行政策之評估，並顯現出各採購政策之相對重要性。

### 3. 效益分析

- (1) 本次評估之功能性效益評估，所利舉之功能係以地方政府整體採購管理為範圍，從採購角色看評估結果，顯示依採購作業中不同之角色扮演對於採購功能之要求會有不同之差異，機關於內部整合時，必須作均衡之考量。例如發包中心為地方政府採購最高管理監督單位時，則其可依排序逐步整合其他功能；如僅界定於採購單位，則必須依採購角色之範圍，界定功能之範圍。
- (2) 依評估結果完成之作業功能排序，係依既定政策目標之達成程度予以量化排序，排序愈前者，表示該作業之推行在達成既定政策目標之效益上較高，例如(1)建立標準化作業模式，其平均效益為八十八，表示其於整體政策目標達成上係非常有助益的。
- (3) 本次問卷之評估人員共分為五類，分別為採購稽核、發包中心、監辦單位、工程查核及主辦工程單位之人員，其評估排序並不相同（如表 6-1），從問卷人員之類別分析問卷成果，採購稽核人員由於較重視採購作業錯誤的發生，所以評估結果前六項皆為執行面之功能；發包中心及監辦人員由於必須兼顧制度於執行，所以評估結果前六項各佔一半；工程查核人員執行面之功能則佔三分之二；工程單位人員之前六項以制度面功能所佔比例較高佔三分之二；綜合平均之

排序則以制度面之功能佔三分之一，執行面之功能佔三分之二。

表 6-1 依評估人員分類功能排序表

功 能 人 員 分 類	排 序	一	二	三	四	五	六	七	八	九	十	十一	十二
採購稽核		8	12	11	9	7	10	5	4	3	2	1	6
發包中心		5	4	7	8	12	6	3	11	1	2	9	10
監辦單位		11	12	4	1	2	10	3	6	5	8	9	7
工程查核		8	12	1	7	9	3	11	4	5	2	10	6
工程單位		11	1	4	12	2	3	7	8	9	5	10	6
綜合平均		12	11	8	4	1	7	9	3	5	2	10	6

- (4) 在整體評估結果上，普遍認為建立標準化作業模式、統一發包作業窗口及共同供應契約最能符合採購政策目標。其原因係地方機關人力普遍不足，上述功能使各機關於辦理採購上阻力最少，採購執行最容易。
- (5) 成立採購申訴審議委員會、底價建議諮詢及工程施工查核在整體評估結果上對於政策目標之達成最低。分析其原因為採購申訴審議委員會由於需相當大之專業人力於地方籌組不易，執行公平性容易招受質疑，因此大都不主張成立；另底價部份，則涉及機關首長之職權及權利分配，調整不易。至於查核部份，則由於係執行階段之品質督導，其相關決標文件均已定案，致其影響整體效益有限。
- (6) 從評估結果來看行政院之實施方案，推動共同供應契約係較有助於達到採購政策目標之推動，其他如底價建議諮詢由於牽涉機關之權利分配，普遍認為無法於地方實施，另指定代辦機關則由於地方政府之人力有限，其排序尚符合現況之執行情形。
- (7) 依本評估結果之前七項功能均以服務性功能為主，皆為採購管理之功能範圍，其他如採購稽核、採購審議、工程施工查核、底價審議、採購申訴審議等採購監督功能則排序在後，顯示發包中心之功能方向應以採購管理為優先。至於採購管理與監督兩者之角色如有衝突之虞時，則必須以地方政府最高採購管理單位辦理整合。

### 6.3 統一發包中心功能運作機制之檢討

為檢討新竹縣政府工程發包中心之運作情形，本節針對作業功能與實際現況進行比較，並從其差異情形進行檢討分析，茲分述如下：

#### 1. 現況比較

依作業功能之優先順序與發包中心執行現況加以比較如表 6-2，其中發包中心於十二項作業中，僅作業二項，顯示對於服務性組織功能不足，不能有效達成採購政策目標。

表 6-2 新竹縣政府發包中心執行現況比較表

統一發包之作業功能	執行現況	執行單位
(1) 建立標準化作業模式	原有提供部分招標文件範本，後因採購法之法令變動頻繁，唯恐修訂時間未能即時更新，容易衍生招標爭議，遂予以取消，由各單位自行參酌行政院公共工程委員會訂頒之規定自行訂定。	未作業
(2) 統一發包作業窗口	係將所有公開招標之工程採購以工程發包中心為作業之窗口，統一由發包中心辦理開標與決標	發包中心
(3) 推廣共同供應契約	目前未辦理共同供應契約業務	未作業
(4) 彙整採購法令資訊	與統一發包中心同一作業單位承辦	發包中心
(5) 專責採購	未成立專責業務組織	未作業
(6) 代辦採購	專案工程由工務局代辦。	工務局
(7) 統一的物價調查與工料分析	目前未辦理本項業務	未作業
(8) 採購稽核	另成立小組辦理	政風室
(9) 制定採購法授權審議事項	由各目的事業單位辦理	各單位
(10) 施工查核	與統一發包中心同一作業單位但不同人承辦	工務局
(11) 底價建議諮詢	目前未辦理本項業務	未作業
(12) 成立採購申訴審議委員會	目前未辦理本項業務	未作業

#### 2. 檢討分析

新竹縣政府工程發包中心之成立，是少數在政府採購法實施前採行統一發包機制之地方政府，其成立雖早，但有關發包中心所應扮演之角色並未隨著政治、經濟環境變化而檢討轉變，依評估比較結果，有重新思考及調整其角色定位之需要。

在思考發包中心之角色及定位上，首先必須界定其為採購執行者、管理者或監督者或統籌事權者。釐清角色扮演後，再依其所應扮演角色，

調整其組織功能。依本研究之評估結果，最有利於採購政策目標達成之前三者為建立標準作業、統一發包作業窗口及推廣共同供應契約，此三項作業皆為採購作業之單一化、統一化及集中化，符合集中採購之優點，屬採購管理者之角色；其後三項為彙整採購法令、專責採購、及代辦採購屬採購執行者之角色，其他採購稽核業務與工程施工查核屬採購監督角色；採購申訴審議委員會屬採購執行爭議處理角色。上述各種角色可否統籌於發包中心，需視其扮演之角色而定。

#### 6.4 統一發包機制之實施建議

根據本研究之調查，新竹縣政府設置工程發包中心係最早採行統一發包機制之少數縣市之一，其成立當時確有特定作為目的之考量，然時至今日，由於政府採購法之實施，採購環境之基礎條件已有相當大的變化，不管基於採購法規的變革，或是政策調整、交易成本問題的解決，都有設置之需要，惟需考量的是設置之限制條件與作業模式。

##### 1. 統一發包中心設置之限制條件

- (1) 人員限制：由於地方政府之編制人員，受限於總量管制，編制員額只可減少無法增加的情形下，如欲擴編額外人力相當困難，雖可因業務需要以約聘雇人員辦理，然有其經費與人員流動之問題有待克服。
- (2) 組織限制：縣（市）政府之組織，雖可依地方自治精神依業務需要設置不同之局（室），然其成立單位數仍受法令總量之管制，如欲成立新局（室），勢必涉及原有單位之裁撤。
- (3) 財源限制：目前縣（市）政府普遍財政狀況不佳，如需以擴充業務或編制，勢必增加經費負擔而排擠其他經費之運用。

##### 2. 發包中心設置方案

本研究依作業評估結果，定出作業功能之優先順序，後續則應考量如

何在限制條件之下，予以檢討調整。對於發包中心未來之建議方向分述如下：

- (1) 從採購流程中之角色來看，發包中心可擔任之角色可為採購單位、監督單位及異議申訴及調解單位，但如係為採購單位則不宜擔任監督角色之上級機關、採購稽核與施工查核機關。因此發包中心如擔任採購單位，將變成地方採購之統籌單位，則其功能性將大受影響，所以其角色定位應依組織特性進行調整，作為採購政策之整合及管理單位。
- (2) 依目前發包中心之運作模式，除已具備統一發包作業窗口及彙整採購法令資訊之作業功能外，應強化採購整合及協調作業，及加強建立標準化作業模式與推廣共同供應契約。
- (3) 在提昇專責採購部分，如發包中心僅為採購管理單位時，為能發揮整體組織功能，應另以縣政府為最高專責採購機關，統籌採購執行、管理及監督之角色。



### 3. 作業模式之研議

為了統一政府採購的有關程序，減少廠商在進入採購程序時因資訊不足及程序上的不公平所需額外付出的成本，並為因應目前複雜多樣的採購環境，有效達到防堵採購弊端的目的，地方政府應建立一套符合採購法的作業制度，以健全採購環境。

本研究整合了評估結果，認為發包中心之角色定位，係著重於執行面之管理協調等服務功能，但其與地方政府之統籌及監督有有相當大之關係。因此有關地方政府採購管理作業模式之實施建議如下：

- (1) 採購督導會報的設置：在處理不同隸屬機關，但涉及同一事務時，通常會以各方參與等作法，透過協商、參與、合作等途徑來分享彼此資訊並進行創新。為考慮地方政府之施政限制條件，無法成立一完全專責統籌之單位，因此建議將地方政府之監督機關以會報方式統籌辦理，可解決地方政府所面臨之限制條件，並充分利用各方資源，

達到垂直整合與水平分工之作業模式。

- (2) 水平分工方式：採購會報係以水平分工之方式由各任務編組如發包中心、採購稽核小組、工程施工查核小組等監督單位成員分別辦理。
- (3) 垂直整合方式：由於縣政府在採購法上為無上級機關者，其又是附屬機關及鄉鎮市公所之上級機關，因此會報主係應為縣長或指定人員為之，並定期召開整合會議，檢討各參與機關之執行成效及檢討改善，以達到垂直整合之目的。

#### 4. 統一發包作業規範之研議

依目前發包中心之作業功能，如僅以辦理採購為主，則仍稱為發包中心，但如調整為辦理跨機關之採購業務，則應以採購中心名稱為之較宜；若其業務執掌以管理為主，則可以採購管理中心稱之，作為全縣採購管理之統合中心。「統一發包」基本上為作業制度上的創造，在實施上則應制定採購作業規範，包括權責劃分、作業方式、程序之設計，以及如何督導此方式有效的進行，以建立政府之採購制度。

## 第七章 結論與建議

本研究綜合文獻回顧、制度探討、評估模式建構及專家問卷評估結果，可獲得下列結論與建議：

### 7.1 結論

本研究針對現行法令規定及採購作業理論與實務作業，就地方政府設置統一發包中心之角色地位及功能效益獲得研究結論，茲就主要研究結論概要歸納如下：

1. 專責採購單位之設置：依現行政府組織架構及採購制度下，為配合業務聯繫、上級機關職責之行使及法定執掌，利用組織資源採行統一發包作為地方政府之採購專責組織，除配合政府採購法之設計層級外，並符合現行中央與地方政府之體制，將有利於組織作垂直聯繫與水平整合。
2. 發包中心之角色定位：依發包中心功能效益之評估結果，從採購角色來分析，其作業功能應以採購管理為主，稽核監督為輔，較能符合採購政策目標。
3. 採購管理之功能效益：推行統一發包機制為公共政策的制定與執行，在執行上雖可因地制宜，但仍有其人員、組織及財源上的限制，依評估結果得知建立標準化作業模式、統一發包作業窗口及共同供應契約最能符合採購政策目標；成立採購申訴審議委員會、底價建議諮詢及工程施工查核對於政策目標之達成最低。在無法全面兼顧的情況下，可依功能效益之優先性，作為推動之策略。

### 7.2 建議

對於地方政府設置發包中心作業功能推動方向之課題，本研究以新竹縣政府發包中心為評估案例，由組織專業人員進行政策評估，經評估結果，

茲配合結論對於發包中心發展方向提出建議如下：

1. 為因應採購環境之變化，有關發包中心之作業功能，如僅以辦理採購為主，則仍稱為發包中心，如調整為辦理跨機關之採購業務，則應以採購中心名稱較宜；若其業務執掌以管理為主，則可以訂為採購管理中心，作為全縣採購之統合中心。
2. 「統一發包」基本上為作業制度上的改革，依採購作業流程之角色，區分為需求使用、採購、監辦、監督及異議申訴與調解，在導入「統一發包」機制之同時，必須界定所扮演之角色，避免角色衝突而影響其功能及效益。在實施上則應制定採購作業規範，包括權責劃分、作業方式、程序之設計，以及如何督導此方式有效的進行，以建立政府之採購制度。
3. 整合式發包中心

在處理不同機關間，但涉及同一事務時，通常會以各方參與等作法，透過協商、參與、合作等途徑來分享彼此資訊並進行創新。為考慮地方政府之施政限制條件，無法成立一完全專責統籌之單位，因此將地方政府之監督機制以會報方式納入統籌辦理，可解決地方政府所面臨之限制條件，並充分利用各方資源，達到垂直整合與水平分工之作業模式。其採購作業模式建議如下：

- (1) 水平分工：透過採購會報由各任務編組如發包中心、採購稽核小組、工程施工查核小組等監督單位成員以水平分工之方式分別辦理。
- (2) 垂直整合：由於縣政府在採購法上為無上級機關者，其又是附屬機關及鄉鎮市公所之上級機關，因此會報主席應為縣長或指定人員為之，並定期召開整合會議，檢討各參與機關之執行成效及檢討改善，以達到垂直整合之目的。

#### 4. 未來發展方向

依目前各地方政府所建置之發包中心，並未互相作一有效之連結，其功能與目的互異，為發揮其應有之功能，應以台塑企業電子商務中心之形式，不僅整合中央政府與地方政府，更應將供應商及其上下游協力

廠商納入整合的一環，並將地方政府發包中心納入整體採購網的一個對應窗口，如此才能整體的提昇採購效能。

## 5. 後續研究

本研究所建立之評估模式，除可作為未來發包中心作業發展順序外，尚可針對已實施統一發包機制之縣市，進行效益評估，但目前國內尚缺乏有關統一發包機制評估機制，本研究所提出者為一簡單易懂之初步評估模式，提供地方政府作為檢視政策執行之依據，未來後續研究，仍可於採購過程中針對各面向之績效評核，更進一步探討。



## 參考文獻

1. 國家文官培訓所，九十三年委任公務人員晉升薦任官等訓練課程講義第二單元，民國 93 年。
2. 戚其光，我國政府採購法制之改革，中信通訊，第 206 期。
3. 李允傑，健全地方政府工程招標制度之研究，國立東華大學公共行政碩士在職專班碩士論文，民國 90 年。
4. 吳思華，策略九說，台北：城邦，民國 89 年三版。
5. 李靜宜，我國政府採購制度之評估，國立台灣大學政治學研究所碩士論文，民國 91 年 7 月。
6. 林育民，政府採購統一發包機制之研究，台灣科技大學碩士論文，民國 92 年。
7. 林水波、施能傑，葉匡時，強化政策執行能力之理論建構，行政院研究發展考核委員會，民國 82 年 7 月。
8. 周達成，地方政府設置統一發包暨採購中心機制之探討 - 以台東縣政府為例，高雄應用科技大學，民國 92 年。
9. 陳堯亮，餐飲採購學，台北，揚智文化事業有限公司，民國 67 年。
10. 葉彬，採購學，台北，立學社圖書公司，民國 67 年。
11. 高玉麟，公務人員培訓與政府採購專業知識之應用，考銓月刊，民國 86 年 10 月。
12. 王傳財，採購常用術語，中央圖書出版社，民國 73 年 2 月。
13. 劉榮堂，健全地方政府工程採購招標制度之研究，國立東華大學公共行政研究所碩士在職專班碩士論文，民國 91 年 1 月。
14. 王和源、周達成，政府採購-效能工作圈及發包中心之成效評估，第六屆營建工程與管理研究成果聯合發表會，民國 91 年。
15. 李國榮、黃國立、吳大川，承辦採購業務歸屬之探討-以縣市政府為例，營建管理季刊，民國 91 年。
16. 李國榮、黃國立、吳大川，採購作業不良品質之型態探討，品管月刊，民國 91 年。
17. 王維志，緊急發包系統離型之探討，營建管理季刊第 41 期，民國 88 年。
18. 羅昌發，政府採購法與政府採購協定論析，元照出版公司，民國 88 年。
19. 黃鈺華，蔡佩芳，李世祺，政府採購法解讀 - 逐條釋義，民國 88 年。
20. 林能白，推動政府採購法之回顧與展望，立法院院聞，第 29 卷地 3 期，民國 90 年 3 月。
21. 唐富藏，投資計畫評估，華泰書局，民國 83 年。
22. 政府採購工程違失專案調查研究報告，監察院交通及採購委員會，民國 91 年。
23. 推動成立「統一發包及集中採購中心」計畫方案，行政院公共工程委員會，民國 91 年。
24. 行政院公共工程委員會，公共工程月刊第三期，民國 91 年 3 月。

25. 李得璋,「如何推動統一發包機制」座談研討會,中國土木工程學會參考資料,民國 91 年 12 月。
26. 林崇一、李得璋,統一發包機制之研究,行政院公共工程委員會專案研究計畫,民國 91 年。
27. 林志棟,地方政府民生工程管理制度與作業手冊建立之研究,行政院公共工程委員會專案研究計畫,民國 90 年。
28. 王忠宗、許成,採購學,國立空中大學,民國 84 年。
29. 王忠宗、劉緒倫、陳建良,機關共同契約,行政院公共工程委員會專案研究計畫,民國 87 年。
30. 劉思穎,績效評估之評估方法比較文析,中華大學科技管理研究所碩士論文,民國 92 年。
31. 鄧振源、曾國雄,層級分析法(AHP)的內涵特性與應用(上),中國統計學報,第 27 卷,第 6 期,民國 78 年。
32. 鄧振源、曾國雄,層級分析法(AHP)的內涵特性與應用(下),中國統計學報,第 27 卷,第 7 期,民國 78 年。
33. 曾仁杰等人,現行公共工程進度與預算管理制度之檢討,行政院公共工程委員會專案研究計畫,民國 87 年 5 月。
34. 基隆市政府,基隆市政府採購作業要點,民國 93 年 5 月 11 日。
35. 桃園縣政府,桃園縣政府採購中心設置及作業要點,民國 89 年 6 月 5 日。
36. 新竹縣政府,新竹縣政府工程發包作業規定,民國 92 年 6 月 5 日。
37. 台中縣政府,台中縣政府營繕工程暨勞務採購發包中心設置及作業要點,民國 91 年 8 月 15 日。
38. 台中縣政府,台中縣政府財物採購作業要點,民國 89 年 6 月 15 日。
39. 台中市政府,台中市政府所屬機關學校聯合包中心作業要點,民國 87 年 7 月 3 日。
40. 彰化縣政府,彰化縣政府發包中心設置要點,民國 91 年 1 月 18 日。
41. 南投縣政府,南投縣政府聯合採購中心設置及作業要點,民國 92 年 12 月 25 日。
42. 屏東縣政府,屏東縣政府發包中心設置要點,民國 89 年 12 月 18 日。
43. 台東縣政府,台東縣政府發包中心設置要點,民國 92 年 7 月 23 日。
44. 澎湖縣政府,澎湖縣政府採購作業要點,民國 89 年 5 月 15 日。
45. 金門縣物資處,金門縣政府暨所屬機關、學校及公營事業機構採購作業要點,民國 91 年 4 月 18 日。
46. 北縣採購年刊 Annuat Report 2003,台北縣政府採購中心。
47. 台塑網電子商務, <http://www.e-fpg.com.tw/>。
48. 公共工程委員會, <http://www.pcc.gov.tw/>。
49. <http://www.twce.org.tw>。
50. Dahlman, Carl J.(1979), The Problem of Eternality, Journal of Law and Economics , Vol.22(1) P.141-162.
51. Williamson O. 1975 , Markets Hierarchies : Analysis and Antitrust Implication. New York :Free Press. ;

- 1985 The Economic Institutions of Capitalism : Firms ,Markets ,Relational Contracting. New York : Free Press.
52. Forester J. , 1984 , Bounded Rationality and the Politics of Muddling Through , Public Administration Review , v.44.p.23-31.
53. Simon , Herbert A , 1957 , Administration Behavior , New York : Free Press.
54. Dessler,Gary,Organization Theory , Integrating Structure and Behavior ( N.J. Prentice-Hall,INC.,1980 )
55. Thomas,L,Saaty ( 1980 ) , The Analytic Hierarchy Process : Planning,Priority Setting,Resource Allocation , ,McGraw-Hill.New York,p.20.
56. Saaty,T.L.and Vargas L.G. , The Logic Priorities ,Kluwer-Nijhoff,Boston, Massachusetts , 1982.



## 附錄一 統一發包中心作業功能「評估項目」之調查問卷

### 敬啟者

本問卷之主要目的，在於瞭解您認為地方政府在設置統一發包中心時，對於發包中心所具備之作業功能，應將那些評估項目列入評估，以作為研究建立「功能評估項目表」以及求算「評估項目權重」之依據。

本問卷之填寫，請您完全依據個人之經驗與主觀認定決定之，且本問卷所調查之結果僅作為研究使用，統計之結果亦以不記名方式處理，絕不公開作為其他用途之用。



### 問卷內容

- 壹、問題簡介
- 貳、評估項目之確認
- 參、其他意見
- 肆、個人資料之填寫

## 一、問題簡介

本研究係以發包中心之「功能設置評估」作為決策目標，並將整理出來的評估項目以一個三層的層級架構加以分類，三層架構分別為決策目標層、評估準則層、評估項目層。其中評估準則層面乃以「統一發包機制」所揭櫫具有增進採購效率、降低採購成本、減少採購爭議、落實專業專責採購之施政目標之作為主要評估準則，各項評估準則考量之評估項目，乃以採購生命週期之組成為主要分析。

本問卷之主要目的，在於瞭解您認為地方政府在設置統一發包中心時，對於發包中心所具備之作業功能，應將那些評估項目列入評估，以作為研究建立「功能評估項目表」以及求算「評估項目權重」之依據。

評估項目層級結構圖



## 二、計畫評估項目之確認

以下針對每一評估準則之內容進行說明，同時請您確認各評估目標之評估項目。

確認時請以該項目是否需要列入評估，作為您主觀判斷之依據，而不需要考慮其重要性之高低。

1. 增進採購作業效率，所考量之項目主要有三：

評估項目	認可	不認可	意見
(1) 縮短採購作業規劃時間			
(2) 縮短招標準備作業時間			
(3) 縮短決標、訂約時間			
其他建議項目			

2. 降低採購成本，所考量之項目主要有三：

評估項目	認可	不認可	意見
(4) 減少採購作業成本			
(5) 減少洽辦機關人力成本			
(6) 節省採購標的物成本			
其他建議項目			

3. 減少採購爭議，所考量之項目主要有三：

評估項目	認可	不認可	意見
(7) 減少招標文件疑義			
(8) 減少招標作業異議及申訴作業			
(9) 減少履約爭議處理			
其他建議項目			

4. 落實專業專責採購

評估項目	認可	不認可	意見
(10) 增強預算執行能力			
(11) 防制綁標、圍標等採購弊端			
(12) 提升整體採購品質			
(13) 提升採購專業人力素質			
(14) 強化採購作業管理			
(15) 避免人情壓力及關說			
其他建議項目			

### 三、其他意見

若您有關於本問卷之其他意見，請書寫於以下之中。

---

---

---

### 四、個人資料填寫

1. 姓名：\_\_\_\_\_
- 職稱：\_\_\_\_\_
- 學歷：\_\_\_\_\_

2. 目前的主要工作內容

---

---

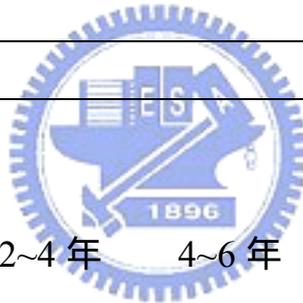
3. 目前工作資歷：

0~2 年

2~4 年

4~6 年

6 年以上



## 附錄二 地方政府設置統一發包中心效益評估問卷

### 問卷設計說明

本問卷共分為兩部分，第一部份為「評估項目」之權重分析。第二部分為評估項目評分範圍之確認。分述如下：

#### 第一部分：「評估項目」之權重分析

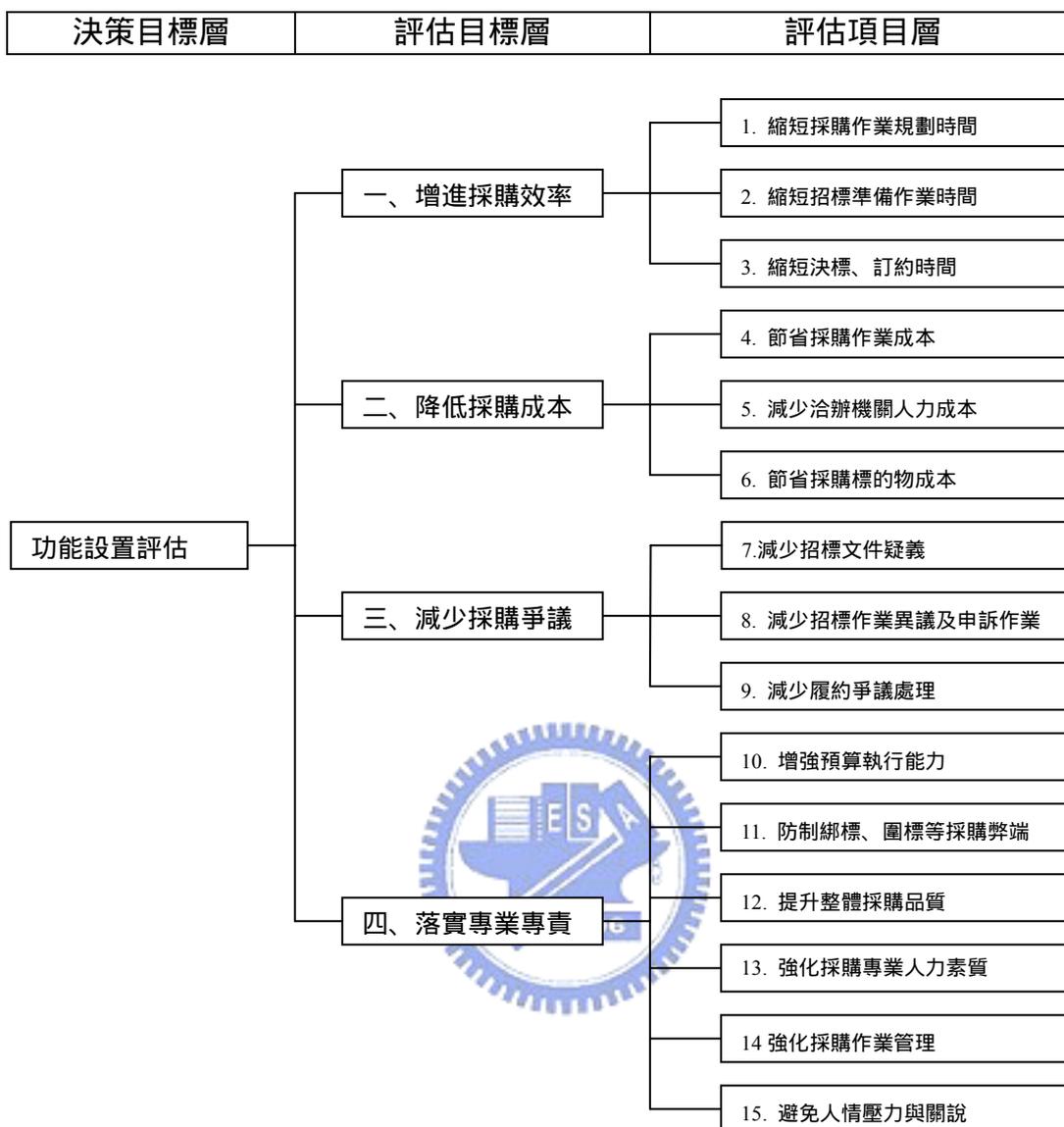
本問卷係運用層級分析法 (Analytic Hierarchy Process ; AHP)，收集各位先進之看法，在每道問卷主題下，都有幾個對應之評估準則或項目，這些評估準則或項目，都是經過訪談或問卷調查後整理出來 (如評估項目結構圖)；由於研究上，需要對這些評估準則或項目，比較出其優先性，以作為隨後之數值分析工作，因此，本問卷便是以這樣形式的各項系列主題所設計出之問卷，請各位專家根據您個人之主觀意見，比較各主題兩對象之優先性後，將您認為最適當的選擇，以打勾方式呈現在比較表中。

### 問卷評估勾選之範例

AHP 評估尺度的基本劃分，包括五項，及同等重要、稍微重要、頗為重要、極為重要及絕對重要等，並分別賦予 1、2、3、4、5 的衡量值；有關各尺度所代表之意義如下表所示：

評估尺度	定義	說明
1	同等重要	兩對象的貢獻程度具同等重要
2	稍微重要	由經驗與判斷，稍微傾向喜好某一對象
3	頗為重要	由經驗與判斷，強烈傾向喜好某一對象
4	極為重要	實際顯示非常強烈傾向喜好某一對象
5	絕對重要	有足夠證明肯定絕對喜好某一對象

評估項目層級結構圖



## 壹、評估目標準則重要性之確認

A1.本研究在決策目標下共分為四個評估準則，以下請您訂定其重要順序。

___	一、增進採購效率
___	二、降低採購成本
___	三、減少採購爭議
___	四、落實專業專責

A2.請您比較以下兩兩評估準則間之重要性：

評估準則	左項準則					同等重要 1	右項準則					評估準則
	絕對重要 5	極為重要 4	頗為重要 3	稍微重要 2			稍微重要 2	頗為重要 3	極為重要 4	絕對重要 5		
一、增進採購效率												二、降低採購成本
一、增進採購效率												三、減少採購爭議
一、增進採購效率												四、落實專業專責
二、降低採購成本												三、減少採購爭議
二、降低採購成本												四、落實專業專責
三、減少採購爭議												四、落實專業專責

## 貳、評估項目重要性之確認

B1.本研究在決策目標「增進採購效率」下共分為三個評估準則，以下請您訂定其重要順序。

___	(1) 縮短採購作業規劃時間
___	(2) 縮短招標準備作業時間
___	(3) 縮短決標、訂約時間。

B2.請您比較以下兩兩評估準則間之重要性：

評估準則	左項準則					同等重要 1	右項準則					評估準則
	絕對重要 5	極為重要 4	頗為重要 3	稍微重要 2			稍微重要 2	頗為重要 3	極為重要 4	絕對重要 5		
(1) 縮短採購作業規劃時間												(2) 縮短招標準備作業時間
(1) 縮短採購作業規劃時間												(3) 縮短決標、訂約時間
(2) 縮短招標準備作業時間												(3) 縮短決標、訂約時間

C1.本研究在決策目標「降低採購成本」下共分為三個評估準則，以下請您訂定其重要順序。

- |                    |
|--------------------|
| ___ (1) 節省採購作業成本   |
| ___ (2) 減少洽辦機關人力成本 |
| ___ (3) 節省採購標的物成本  |

C2.請您比較以下兩兩評估準則間之重要性：

評估準則	左項準則					同等重要 1	右項準則					評估準則
	絕對重要 5	極為重要 4	頗為重要 3	稍微重要 2			稍微重要 2	頗為重要 3	極為重要 4	絕對重要 5		
(1) 節省採購作業成本												(2) 減少洽辦機關人力成本
(1) 節省採購作業成本												(3) 節省採購標的物成本
(2) 減少洽辦機關人力成本												(3) 節省採購標的物成本



D1.本研究在決策目標「減少採購爭議」下共分為三個評估準則，以下請您訂定其重要順序。

- |                       |
|-----------------------|
| ___ (1) 減少招標文件疑義      |
| ___ (2) 減少招標作業異議及申訴作業 |
| ___ (3) 減少履約爭議處理      |

D2.請您比較以下兩兩評估準則間之重要性：

評估準則	左項準則					同等重要 1	右項準則					評估準則
	絕對重要 5	極為重要 4	頗為重要 3	稍微重要 2			稍微重要 2	頗為重要 3	極為重要 4	絕對重要 5		
(1) 減少招標文件疑義												(2) 減少招標作業異議及申訴作業
(1) 減少招標文件疑義												(3) 減少履約爭議處理
(2) 減少招標作業異議及申訴作業												(3) 減少履約爭議處理

E1.本研究在決策目標「落實專業專責採購」下共分為三個評估準則，以下請您訂定其重要順序。

- |                                                                                                                                                        |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>___ (1) 增強預算執行能力</p> <p>___ (2) 防制綁標、圍標等採購弊端</p> <p>___ (3) 提升整體採購品質</p> <p>___ (4) 提升採購專業人力素質</p> <p>___ (5) 強化採購作業管理</p> <p>___ (6) 避免人情壓力及關說</p> |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

E2.請您比較以下兩兩評估準則間之重要性：

評估準則	左項準則					同等重要 1	右項準則					評估準則
	絕對重要 5	極為重要 4	頗為重要 3	稍微重要 2			稍微重要 2	頗為重要 3	極為重要 4	絕對重要 5		
(1) 增強預算執行能力												(2) 防制綁標、圍標等採購弊端
(1) 增強預算執行能力												(3) 提升整體採購品質
(1) 增強預算執行能力												(4) 提升採購專業人力素質
(1) 增強預算執行能力												(5) 強化採購作業管理
(1) 增強預算執行能力												(6) 避免人情壓力及關說
(2) 防制綁標、圍標等採購弊端												(3) 提升整體採購品質
(2) 防制綁標、圍標等採購弊端												(4) 提升採購專業人力素質
(2) 防制綁標、圍標等採購弊端												(5) 強化採購作業管理
(2) 防制綁標、圍標等採購弊端												(6) 避免人情壓力及關說
(3) 提升整體採購品質												(4) 提升採購專業人力素質
(3) 提升整體採購品質												(5) 強化採購作業管理
(3) 提升整體採購品質												(6) 避免人情壓力及關說
(4) 提升採購專業人力素質												(5) 強化採購作業管理
(4) 提升採購專業人力素質												(6) 避免人情壓力及關說
(5) 強化採購作業管理												(6) 避免人情壓力及關說

## 第二部分：設置統一發包中心功能之「評估項目」之評分範圍問卷

### 問卷設計說明

本問卷以發包中心之設置功能為評估，每項功能共有十五個評分項目，假設每一評估項目之最高得分為 100 分，若以 0 - 100 分作為範圍，每五分作為間距，請再下表中勾選出每一審議項目您所認定的得分。得分之認定，完全依您對該項目所應具有之重要性而定。

有關發包中心之功能，本研究區分為制度面之建立功能與執行面之作業功能，分述如下：

#### 1. 制度面之功能：分為

- (1) 專責採購
- (2) 施工查核
- (3) 採購稽核
- (4) 彙整採購法令資訊
- (5) 制定採購法授權審議事項
- (6) 成立採購申訴審議委員會

#### 2. 執行面之功能：分為

- (1) 代辦採購
- (2) 推廣共同供應契約
- (3) 統一的物價調查與工料分析
- (4) 底價建議諮詢
- (5) 統一發包作業窗口
- (6) 建立標準化作業模式



以下將就各功能，分別評分於下表中勾選

(一) 發包中心具有「專責採購」功能之效益評分

評估項目	評定分數										
	絕對有助益 100	非常有助益 90	頗有助益 80	有助益 70	稍有助益 60	無助益 50	稍有影響 40	有影響 30	頗有影響 20	非常有影響 10	絕對有影響 0
1. 縮短採購作業規劃時間											
2. 縮短招標準備作業時間											
3. 縮短決標、訂約時間											
4. 節省採購作業成本											
5. 減少洽辦機關人力成本											
6. 節省採購標的物成本											
7. 減少招標文件疑義											
8. 減少招標作業異議及申訴作業											
9. 減少履約爭議處理											
10. 增強預算執行能力											
11. 防制綁標、圍標等採購弊端											
12. 提升整體採購品質											
13. 強化採購專業人力素質											
14. 強化採購作業管理											
15. 避免人情壓力與關說											

(二) 發包中心具有「施工查核」功能之效益評分

評估項目	評定分數										
	絕對有助益 100	非常有助益 90	頗有助益 80	有助益 70	稍有助益 60	無助益 50	稍有影響 40	有影響 30	頗有影響 20	非常有影響 10	絕對有影響 0
1. 縮短採購作業規劃時間											
2. 縮短招標準備作業時間											
3. 縮短決標、訂約時間											
4. 節省採購作業成本											
5. 減少洽辦機關人力成本											
6. 節省採購標的物成本											
7. 減少招標文件疑義											
8. 減少招標作業異議及申訴作業											
9. 減少履約爭議處理											
10. 增強預算執行能力											
11. 防制綁標、圍標等採購弊端											
12. 提升整體採購品質											
13. 強化採購專業人力素質											
14. 強化採購作業管理											
15. 避免人情壓力與關說											

### (三) 發包中心具有「採購稽核」功能之效益評分

評估項目	評定分數										
	絕對有助益 100	非常有助益 90	頗有助益 80	有助益 70	稍有助益 60	無助益 50	稍有影響 40	有影響 30	頗有影響 20	非常有影響 10	絕對有影響 0
1. 縮短採購作業規劃時間											
2. 縮短招標準備作業時間											
3. 縮短決標、訂約時間											
4. 節省採購作業成本											
5. 減少洽辦機關人力成本											
6. 節省採購標的物成本											
7. 減少招標文件疑義											
8. 減少招標作業異議及申訴作業											
9. 減少履約爭議處理											
10. 增強預算執行能力											
11. 防制綁標、圍標等採購弊端											
12. 提升整體採購品質											
13. 強化採購專業人力素質											
14. 強化採購作業管理											
15. 避免人情壓力與關說											



### (四) 發包中心具有「彙整採購法令資訊」功能之效益評分

評估項目	評定分數										
	絕對有助益 100	非常有助益 90	頗有助益 80	有助益 70	稍有助益 60	無助益 50	稍有影響 40	有影響 30	頗有影響 20	非常有影響 10	絕對有影響 0
1. 縮短採購作業規劃時間											
2. 縮短招標準備作業時間											
3. 縮短決標、訂約時間											
4. 節省採購作業成本											
5. 減少洽辦機關人力成本											
6. 節省採購標的物成本											
7. 減少招標文件疑義											
8. 減少招標作業異議及申訴作業											
9. 減少履約爭議處理											
10. 增強預算執行能力											
11. 防制綁標、圍標等採購弊端											
12. 提升整體採購品質											
13. 強化採購專業人力素質											
14. 強化採購作業管理											
15. 避免人情壓力與關說											

(五) 發包中心具有「制定採購法授權審議事項」功能之效益評分

評估項目	評定分數											
	絕對有助益	非常有助益	頗有助益	有助益	稍有助益	無助益	稍有影響	有影響	頗有影響	非常有影響	絕對有影響	
	100	90	80	70	60	50	40	30	20	10	0	
1. 縮短採購作業規劃時間												
2. 縮短招標準備作業時間												
3. 縮短決標、訂約時間												
4. 節省採購作業成本												
5. 減少洽辦機關人力成本												
6. 節省採購標的物成本												
7. 減少招標文件疑義												
8. 減少招標作業異議及申訴作業												
9. 減少履約爭議處理												
10. 增強預算執行能力												
11. 防制綁標、圍標等採購弊端												
12. 提升整體採購品質												
13. 強化採購專業人力素質												
14. 強化採購作業管理												
15. 避免人情壓力與關說												



(六) 發包中心具有「成立採購申訴審議委員會」功能之效益評分

評估項目	評定分數											
	絕對有助益	非常有助益	頗有助益	有助益	稍有助益	無助益	稍有影響	有影響	頗有影響	非常有影響	絕對有影響	
	100	90	80	70	60	50	40	30	20	10	0	
1. 縮短採購作業規劃時間												
2. 縮短招標準備作業時間												
3. 縮短決標、訂約時間												
4. 節省採購作業成本												
5. 減少洽辦機關人力成本												
6. 節省採購標的物成本												
7. 減少招標文件疑義												
8. 減少招標作業異議及申訴作業												
9. 減少履約爭議處理												
10. 增強預算執行能力												
11. 防制綁標、圍標等採購弊端												
12. 提升整體採購品質												
13. 強化採購專業人力素質												
14. 強化採購作業管理												
15. 避免人情壓力與關說												

(七) 發包中心具有「代辦採購」功能之效益評分

評估項目	評定分數											
	絕對有助益 100	非常有助益 90	頗有助益 80	有助益 70	稍有助益 60	無助益 50	稍有影響 40	有影響 30	頗有影響 20	非常有影響 10	絕對有影響 0	
1. 縮短採購作業規劃時間												
2. 縮短招標準備作業時間												
3. 縮短決標、訂約時間												
4. 節省採購作業成本												
5. 減少洽辦機關人力成本												
6. 節省採購標的物成本												
7. 減少招標文件疑義												
8. 減少招標作業異議及申訴作業												
9. 減少履約爭議處理												
10. 增強預算執行能力												
11. 防制綁標、圍標等採購弊端												
12. 提升整體採購品質												
13. 強化採購專業人力素質												
14. 強化採購作業管理												
15. 避免人情壓力與關說												



(八) 發包中心具有「推廣共同供應契約」功能之效益評分

評估項目	評定分數											
	絕對有助益 100	非常有助益 90	頗有助益 80	有助益 70	稍有助益 60	無助益 50	稍有影響 40	有影響 30	頗有影響 20	非常有影響 10	絕對有影響 0	
1. 縮短採購作業規劃時間												
2. 縮短招標準備作業時間												
3. 縮短決標、訂約時間												
4. 節省採購作業成本												
5. 減少洽辦機關人力成本												
6. 節省採購標的物成本												
7. 減少招標文件疑義												
8. 減少招標作業異議及申訴作業												
9. 減少履約爭議處理												
10. 增強預算執行能力												
11. 防制綁標、圍標等採購弊端												
12. 提升整體採購品質												
13. 強化採購專業人力素質												
14. 強化採購作業管理												
15. 避免人情壓力與關說												

(九) 發包中心具有「統一的物價調查與工料分析」功能之效益評分

評估項目	評定分數										
	絕對有助益 100	非常有助益 90	頗有助益 80	有助益 70	稍有助益 60	無助益 50	稍有影響 40	有影響 30	頗有影響 20	非常有影響 10	絕對有影響 0
1. 縮短採購作業規劃時間											
2. 縮短招標準備作業時間											
3. 縮短決標、訂約時間											
4. 節省採購作業成本											
5. 減少洽辦機關人力成本											
6. 節省採購標的物成本											
7. 減少招標文件疑義											
8. 減少招標作業異議及申訴作業											
9. 減少履約爭議處理											
10. 增強預算執行能力											
11. 防制綁標、圍標等採購弊端											
12. 提升整體採購品質											
13. 強化採購專業人力素質											
14. 強化採購作業管理											
15. 避免人情壓力與關說											

(十) 發包中心具有「底價建議諮詢」功能之效益評分

評估項目	評定分數										
	絕對有助益 100	非常有助益 90	頗有助益 80	有助益 70	稍有助益 60	無助益 50	稍有影響 40	有影響 30	頗有影響 20	非常有影響 10	絕對有影響 0
1. 縮短採購作業規劃時間											
2. 縮短招標準備作業時間											
3. 縮短決標、訂約時間											
4. 節省採購作業成本											
5. 減少洽辦機關人力成本											
6. 節省採購標的物成本											
7. 減少招標文件疑義											
8. 減少招標作業異議及申訴作業											
9. 減少履約爭議處理											
10. 增強預算執行能力											
11. 防制綁標、圍標等採購弊端											
12. 提升整體採購品質											
13. 強化採購專業人力素質											
14. 強化採購作業管理											
15. 避免人情壓力與關說											

(十一) 發包中心具有「統一發包作業窗口」功能之效益評分

評估項目	評定分數										
	絕對有助益	非常有助益	頗有助益	有助益	稍有助益	無助益	稍有影響	有影響	頗有影響	非常有影響	絕對有影響
	100	90	80	70	60	50	40	30	20	10	0
1. 縮短採購作業規劃時間											
2. 縮短招標準備作業時間											
3. 縮短決標、訂約時間											
4. 節省採購作業成本											
5. 減少洽辦機關人力成本											
6. 節省採購標的物成本											
7. 減少招標文件疑義											
8. 減少招標作業異議及申訴作業											
9. 減少履約爭議處理											
10. 增強預算執行能力											
11. 防制綁標、圍標等採購弊端											
12. 提升整體採購品質											
13. 強化採購專業人力素質											
14. 強化採購作業管理											
15. 避免人情壓力與關說											

(十二) 發包中心具有「建立標準化作業模式」功能之效益評分

評估項目	評定分數										
	絕對有助益	非常有助益	頗有助益	有助益	稍有助益	無助益	稍有影響	有影響	頗有影響	非常有影響	絕對有影響
	100	90	80	70	60	50	40	30	20	10	0
1. 縮短採購作業規劃時間											
2. 縮短招標準備作業時間											
3. 縮短決標、訂約時間											
4. 節省採購作業成本											
5. 減少洽辦機關人力成本											
6. 節省採購標的物成本											
7. 減少招標文件疑義											
8. 減少招標作業異議及申訴作業											
9. 減少履約爭議處理											
10. 增強預算執行能力											
11. 防制綁標、圍標等採購弊端											
12. 提升整體採購品質											
13. 強化採購專業人力素質											
14. 強化採購作業管理											
15. 避免人情壓力與關說											

## 附錄三 評估項目確認之彙整意見

本評估意見，係將各評估者針對每一評估準則所考慮之評估項目，經確認是否需列入評估，並有提供認可或不認可之意見所彙整而成，並非表示絕大多數之意見。

### 1. 增進採購作業效率：

評估項目	認可意見	不認可意見	說明
(1) 縮短採購作業規劃時間	■發包中心是否介入採購規劃	■一般作業規劃由需求使用單位提出。 ■採購作業規劃因屬性不同由各業務單位辦理（除非發包中心有各項工程專業背景之人員）。	■本評估項目為一評估指標，尚需考量評估效用指數。
(2) 縮短招標準備作業時間	■發包中心是否介入招標準備		
(3) 縮短決標、訂約時間	■發包中心是否負責訂約		
其他建議項目			
履約期間之控管	■追蹤採購執行進度及效能		■評估指標不明確
招標文件之管理	■統一招標文件之管理		■評估指標不明確

### 2. 降低採購成本：

評估項目	認可意見	不認可意見	說明
(4) 減少採購作業成本	■統一控管招標文件之製作、販售		
(5) 減少洽辦機關人力成本	■建立統一採購環境及流程		
(6) 節省採購標的物成本	■建立採購資料庫及資源利用分析	■以最有利標評選而言，不強調節省採購標的物成本，若列入考量項目，則未來勢必排除統一發包中心的部分功能 ■由各主辦單位發包與由發包中心發包是否能降低標的物之成本應無必然之關聯性	■本評估項目為一評估指標，尚需考量評估效用指數。
其他建議項目			
■便利在地業者申購與參與			■評估指標不明確

### 3. 減少採購爭議：

評估項目	認可意見	不認可意見	說明
(7) 減少招標文件疑義			
(8) 減少招標作業異議及申訴作業	■申訴之減少係間接受異議減少之影響		
(9) 減少履約爭議處理		<ul style="list-style-type: none"> <li>■履約爭議之發生原因，不一定在發包程序發生，而大部分是履約過程中產生。</li> <li>■履約爭議涉及業務實質內容，一般由業務單位處理協調</li> <li>■履約應不屬於發包中心之權責</li> </ul>	■本評估項目為一評估指標，尚需考量評估效用指數。

### 4. 落實專業專責採購

評估項目	認可意見	不認可意見	說明
(10) 增強預算執行能力	■實務上控管及分析機制尚未建立	<ul style="list-style-type: none"> <li>■預算執行涉及工程事後變更，應由主辦單位控管</li> <li>■在某些方面由發包中心辦理反而降低行政效率</li> </ul>	
(11) 防制綁標、圍標等採購弊端	<ul style="list-style-type: none"> <li>■發包中心無法管制綁標，除非介入設計審查及資格訂定</li> <li>■宜加強與機關政風單位聯繫及配合</li> </ul>		
(12) 提升整體採購品質			
(13) 提升採購專業人力素質	<ul style="list-style-type: none"> <li>■強化採購專業人力素質</li> <li>■落實專業訓練及實務裁量範圍探討</li> </ul>		
(14) 強化採購作業管理	■		
(15) 避免人情壓力及關說	<ul style="list-style-type: none"> <li>■避免人情壓力與關說</li> <li>■宜建立人員利益迴避及防貪要求</li> </ul>		
其他建議項目			
■履約內容及監工督導規劃之審核及建立	■透過採購文件之審核，協助業務單位建立履約內容、監工督導等機制，有效確保機關採購品質。		■併入強化採購作業之管理

### 5. 其他意見

- (1) 統一發包中心組織、定位及功能未明確，不利於功能充分發揮。
- (2) 結合法規設置之查核小組或稽核小組運作及協調，更有利於機關建立公正、公開之採購環境，確保良好採購品質及效能。

## 附錄四 效益評估問卷權重計算表

### 壹、評估目標準則權重

評估者	A11	A12	A13	A14	A22	A23	A24	A33	A34	A44	WA1	WA2	WA3	WA4	max	CI	RI	CR
1	1.0000	1.5000	1.0000	2.5000	1.0000	0.5000	1.0000	1.0000	2.0000	1.0000	0.3286	0.1794	0.3340	0.1579	4.0247	0.0082	0.9000	0.0091
2	1.0000	2.5000	1.5000	1.0000	1.0000	0.5000	0.4000	1.0000	0.6700	1.0000	0.3247	0.1241	0.2269	0.3243	4.0040	0.0013	0.9000	0.0015
3	1.0000	2.0000	0.8000	1.0000	1.0000	0.2500	0.5000	1.0000	1.2500	1.0000	0.2597	0.1155	0.3651	0.2597	4.0277	0.0092	0.9000	0.0103
4	1.0000	4.0000	2.0000	3.0000	1.0000	0.3400	0.5000	1.0000	2.0000	1.0000	0.4673	0.0959	0.2765	0.1604	4.0307	0.0102	0.9000	0.0114
5	1.0000	4.0000	1.0000	1.0000	1.0000	0.2500	0.3400	1.0000	1.0000	1.0000	0.3129	0.0845	0.3129	0.2897	4.0118	0.0039	0.9000	0.0044

### 貳、評估項目權重

評估者	B11	B12	B13	B22	B23	B33	WB1	WB2	WB3	max	CI	RI	CR
1	1.0000	0.6667	0.5000	1.0000	0.6667	1.0000	0.2211	0.3189	0.4600	3.0015	0.0008	0.5800	0.0013
2	1.0000	1.5000	1.5000	1.0000	1.0000	1.0000	0.4286	0.2857	0.2857	3.0000	0.0000	0.5800	0.0000
3	1.0000	0.6700	0.7500	1.0000	0.7500	1.0000	0.2611	0.3410	0.3979	3.0178	0.0089	0.5800	0.0154
4	1.0000	0.5000	2.0000	1.0000	3.0000	1.0000	0.2970	0.5396	0.1634	3.0092	0.0046	0.5800	0.0079
5	1.0000	1.0000	1.0000	1.0000	0.5000	1.0000	0.3275	0.2599	0.4126	3.0536	0.0268	0.5800	0.0462

評估者	C11	C12	C13	C22	C23	C33	WC1	WC2	WC3	max	CI	RI	CR
1	1.0000	1.5000	0.6667	1.0000	0.5000	1.0000	0.3189	0.2211	0.4600	3.0015	0.0008	0.5800	0.0013
2	1.0000	1.0000	1.0000	1.0000	1.0000	1.0000	0.3333	0.3333	0.3333	3.0000	0.0000	0.5800	0.0000
3	1.0000	1.0000	0.5000	1.0000	0.7500	1.0000	0.2569	0.2941	0.4489	3.0183	0.0091	0.5800	0.0158
4	1.0000	2.0000	3.0000	1.0000	2.0000	1.0000	0.5396	0.2970	0.1634	3.0092	0.0046	0.5800	0.0079
5	1.0000	2.0000	1.5000	1.0000	1.5000	1.0000	0.4632	0.2918	0.2451	3.0536	0.0268	0.5800	0.0462

評估者	D11	D12	D13	D22	D23	D33	WD1	WD2	WD3	max	CI	RI	CR
1	1.0000	1.3300	2.0000	1.0000	1.0000	1.0000	0.4486	0.2944	0.2570	3.0185	0.0093	0.5800	0.0160
2	1.0000	1.0000	1.0000	1.0000	1.0000	1.0000	0.3333	0.3333	0.3333	3.0000	0.0000	0.5800	0.0000
3	1.0000	1.0000	1.5000	1.0000	1.3400	1.0000	0.3766	0.3627	0.2607	3.0014	0.0007	0.5800	0.0012
4	1.0000	1.0000	2.0000	1.0000	2.0000	1.0000	0.4000	0.4000	0.2000	3.0000	0.0000	0.5800	0.0000
5	1.0000	1.0000	2.0000	1.0000	1.0000	1.0000	0.5000	0.2500	0.2500	3.0000	0.0000	0.5800	0.0000

評估者	E11	E12	E13	E14	E15	E16	E22	E23	E24	E25	E26	E33	E34	E35	E36
1	1.0000	1.3300	1.0000	0.6000	1.0000	1.6700	1.0000	0.7500	0.6000	0.6000	1.0000	1.0000	1.6600	0.7500	1.3400
2	1.0000	0.6700	0.6700	0.6700	0.6700	0.6700	1.0000	1.0000	1.0000	1.0000	1.0000	1.0000	1.0000	1.0000	1.0000
3	1.0000	0.6700	1.0000	1.0000	0.6700	0.5000	1.0000	1.0000	2.0000	1.3400	1.0000	1.0000	1.5000	2.0000	0.8000
4	1.0000	2.9412	0.2000	0.5000	0.3400	2.0000	1.0000	0.2000	0.2500	0.3400	1.0000	1.0000	3.0000	2.0000	2.0000
5	1.0000	1.0000	0.5000	0.5000	0.6667	1.0000	1.0000	0.5000	0.5000	1.0000	1.0000	1.0000	2.0000	1.0000	2.0000

E44	E45	E46	E55	E56	E66	WE1	WE2	WE3	WE4	WE5	WE6	max	CI	RI	CR
1.0000	0.7500	1.3400	1.0000	1.3400	1.0000	0.1720	0.1257	0.1873	0.1788	0.2063	0.1300	6.1116	0.0223	1.2400	0.0180
1.0000	1.0000	1.0000	1.0000	1.0000	1.0000	0.1182	0.1764	0.1764	0.1764	0.1764	0.1764	6.0000	0.0000	1.2400	0.0000
1.0000	1.0000	0.4000	1.0000	0.7500	1.0000	0.1257	0.2032	0.1866	0.1153	0.1395	0.2297	6.1028	0.0206	1.2400	0.0166
1.0000	0.5000	2.0000	1.0000	3.0000	1.0000	0.1056	0.0581	0.3562	0.1621	0.2369	0.0811	6.3448	0.0690	1.2400	0.0556
1.0000	1.5000	1.5000	1.0000	1.5000	1.0000	0.1186	0.1269	0.2537	0.2054	0.1710	0.1244	6.1050	0.0210	1.2400	0.0169

## 附錄四 功能效用評估表

評估 1	項目 1	項目 2	項目 3	項目 4	項目 5	項目 6	項目 7	項目 8	項目 9	項目 10	項目 11	項目 12	項目 13	項目 14	項目 15	權重分數	排序
功能 1	50	50	70	60	80	60	50	50	50	70	60	80	80	80	60	60	11
功能 2	50	50	50	70	50	50	50	60	80	70	70	80	80	80	50	60	10
功能 3	50	50	50	90	50	90	50	50	50	80	70	90	90	90	60	61	9
功能 4	70	60	80	90	80	90	80	80	80	90	80	90	100	90	50	78	8
功能 5	80	80	60	90	90	90	80	80	80	90	80	90	90	90	60	80	7
功能 6	50	50	50	80	50	50	60	60	60	80	60	80	90	80	30	60	12
功能 7	90	90	90	90	100	90	70	70	70	90	90	100	100	100	60	85	5
功能 8	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	70	99	1
功能 9	90	90	90	90	80	90	90	90	90	90	90	90	90	90	80	89	4
功能 10	50	70	80	90	90	80	90	90	90	90	90	90	90	90	70	81	6
功能 11	90	90	100	100	100	80	90	90	90	100	80	100	100	100	60	92	3
功能 12	100	100	100	100	80	80	90	90	90	100	90	100	100	100	80	94	2

評估 2	項目 1	項目 2	項目 3	項目 4	項目 5	項目 6	項目 7	項目 8	項目 9	項目 10	項目 11	項目 12	項目 13	項目 14	項目 15	權重分數	排序
功能 1	60	80	80	60	70	60	90	100	90	60	90	90	90	90	90	81	9
功能 2	60	80	80	60	70	60	90	100	90	60	90	90	90	90	90	81	10
功能 3	80	90	80	60	70	60	90	100	90	60	90	90	90	90	90	85	7
功能 4	80	90	80	60	90	60	100	100	100	60	100	100	100	100	90	89	2
功能 5	90	90	80	90	90	60	100	100	100	60	100	100	100	100	90	91	1
功能 6	80	90	60	60	80	60	100	100	100	60	100	90	90	90	90	85	6
功能 7	90	90	60	60	90	60	100	100	100	60	100	100	100	100	90	88	3
功能 8	90	90	60	60	90	60	100	100	100	60	100	100	100	100	90	88	4
功能 9	80	80	60	60	90	60	90	90	90	60	80	90	90	90	90	80	11
功能 10	50	50	50	60	50	50	50	50	60	60	60	60	60	60	50	53	12
功能 11	80	80	60	80	80	60	100	100	100	60	90	90	90	90	90	84	8
功能 12	90	90	60	60	90	60	100	100	100	60	90	90	90	90	90	86	5

評估 3	項目 1	項目 2	項目 3	項目 4	項目 5	項目 6	項目 7	項目 8	項目 9	項目 10	項目 11	項目 12	項目 13	項目 14	項目 15	權重分數	排序
功能 1	80	80	90	90	80	70	100	100	100	50	90	80	80	90	100	88	4
功能 2	80	80	90	70	70	70	90	100	100	60	90	70	70	80	100	84	5
功能 3	50	50	50	30	50	50	80	90	90	50	70	80	90	90	50	66	7
功能 4	90	90	100	80	90	80	90	100	100	60	90	50	70	80	100	88	3
功能 5	50	50	50	50	50	50	50	50	50	50	50	50	50	50	50	50	9
功能 6	50	50	50	50	50	50	60	90	90	50	60	50	50	50	50	59	8
功能 7	0	0	0	10	10	10	70	100	100	60	90	50	50	100	100	45	12
功能 8	50	50	50	50	50	50	50	50	50	50	50	50	50	50	50	50	10
功能 9	50	50	50	50	50	50	50	50	50	50	50	50	50	50	50	50	11
功能 10	70	70	100	80	80	70	90	90	90	60	90	70	70	80	90	82	6
功能 11	90	90	90	90	90	80	100	100	100	70	100	80	80	100	100	92	1
功能 12	90	80	100	90	90	60	90	100	100	80	90	90	80	100	100	91	2

評估 4	項目 1	項目 2	項目 3	項目 4	項目 5	項目 6	項目 7	項目 8	項目 9	項目 10	項目 11	項目 12	項目 13	項目 14	項目 15	權重分數	排序
功能 1	80	90	70	50	70	50	90	90	80	70	60	90	80	90	70	79	3
功能 2	50	50	50	50	50	50	50	50	50	50	50	50	50	50	50	50	10
功能 3	50	50	50	50	50	50	80	80	80	50	70	80	80	90	70	65	6
功能 4	60	60	60	50	50	50	70	70	70	50	60	70	90	80	50	64	8
功能 5	60	50	50	50	50	50	70	60	50	50	50	60	60	70	50	56	9
功能 6	50	50	50	50	50	50	20	20	50	60	60	70	60	50	47	12	
功能 7	60	70	70	60	100	50	80	80	60	80	60	80	90	80	60	72	4
功能 8	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	1
功能 9	80	80	70	70	50	90	60	50	50	60	50	70	70	70	50	66	5
功能 10	50	50	50	50	50	50	50	50	50	50	50	50	50	50	50	50	11
功能 11	60	60	60	60	80	50	70	70	50	60	60	80	80	80	70	65	7
功能 12	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	70	100	100	100	70	98	2

評估 5	項目 1	項目 2	項目 3	項目 4	項目 5	項目 6	項目 7	項目 8	項目 9	項目 10	項目 11	項目 12	項目 13	項目 14	項目 15	效能分數	排序
功能 1	80	80	80	80	80	80	60	80	60	60	60	70	70	60	60	72	2
功能 2	60	60	60	60	60	60	60	60	60	60	60	60	60	60	60	60	5
功能 3	60	60	60	60	60	60	60	60	60	60	60	60	60	60	60	60	6
功能 4	80	80	80	80	80	80	80	80	60	60	60	60	60	60	60	72	3
功能 5	60	60	60	60	60	60	60	60	60	60	50	60	60	60	50	59	10
功能 6	60	60	60	60	60	60	60	60	60	50	50	60	60	60	50	59	12
功能 7	60	60	60	60	60	60	60	60	60	60	60	60	60	60	60	60	7
功能 8	60	60	60	60	60	60	60	60	60	60	60	60	60	60	50	60	8
功能 9	60	60	60	60	60	60	60	60	60	60	60	60	60	60	60	60	9
功能 10	60	60	60	60	60	60	60	60	60	60	60	60	60	50	50	59	11
功能 11	80	80	80	80	80	80	80	80	80	80	80	80	80	80	80	80	1
功能 12	80	80	80	80	80	80	60	60	60	60	60	60	60	60	60	69	4

## 附錄五 論文審查意見表

### 一、初審審查意見表 (93.07.12)

審查人員	審查意見	修正情形
黃世昌老師	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 論文中引用行政院「統一發包」資料，應配合時間將資料予以更新，並將運作情形納入。</li> <li>2. 建議將新竹縣市納入研究，而非僅研究新竹縣。</li> <li>3. 建議探討統一發包中心之任務範圍。</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 相關文件於 4.1 節配合時間將資料予以更新，並將運作情形納入更新修正。</li> <li>2. 本案案例研究以新竹縣為主要研究對象。</li> <li>3. 於 4.4 節中探討。</li> </ol>
曾仁杰老師	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 建議探討各縣市統一發包中心之名稱、功能範圍差異背後之原因，及執行方式和作業分工之方式。</li> <li>2. 相關引用資料應敘明文件來源。</li> <li>3. 請敘明各項權重分析方法及為何採用 AHP 作為權重分析方法。</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 於 4.2 節中探討。</li> <li>2. 配合辦理於相關文件註明文件來源。</li> <li>3. 於 5.2 節中說明。</li> </ol>
楊智斌老師	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 將最近相關文獻納入及研究差異點。</li> <li>2. 問卷對象未清楚說明。</li> <li>3. 採用之層級架構未做交代，</li> <li>4. 如以新竹縣政府為研究對象建議將之納入副標題。</li> <li>5. 研究題目為效益評估與實際探討功能似未相合。</li> <li>6. 建議將統一發包之負面影響亦納入說明。</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 於 2.4 節中補充最近相關研究說明及差異。</li> <li>2. 於 5.5 節中說明評估對象。</li> <li>3. 於 5.2 節評估模式建構中說明。</li> <li>4. 已修正納入副標題。</li> <li>5. 已修正研究題目。</li> <li>6. 於 3.2 節中說明。</li> </ol>



## 二、論文口試委員審查意見表 (93.11.8)

審查人員	審查意見	修正情形
黃世昌老師	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 問卷對象皆為現有發包人員是否洽當。</li> <li>2. 效益評估功能是否皆為統一發包下之功能。</li> <li>3. 問卷人員分類,看看結果之差別。</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 本研究係以新竹縣政府為評估之案例,因考慮個別縣市施政之差異性,因此問卷對象係針對內部相關人員之意見作整合,以探討其整體施政方向。</li> <li>2. 作業功能係依據現行採購法規之下,地方政府應有之採購職權彙整,因統一發包中心為地方政府之組織,藉以評估其應有之職權及與地方政府之權責分工。</li> <li>3. 本研究另依問卷人員之屬性不同,以探討其個別差異。</li> </ol>
曾仁杰老師	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 題目是否考量修正為「新竹縣政府設置統一發中心功能之評估研究」。</li> <li>2. 其他機關如何採用此模式。</li> <li>3. AHP 方法之使用最主要為兩兩比較及項目之排序其計算結果過程未交代。</li> <li>4. 對於評估結果未達到功能原因之深入探討。</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 本研究之目的是希望能提供一個的模式可作為地方政府對於發包中心之定位及功能檢討或評估之用,而不僅限新竹縣為範圍。</li> <li>2. 其他機關對於本模式之應用,主要為參考其評估架構及方法,對於評估項目之因素及其權重,則可因機關之不同由不同之評估人員作不同之評估決定。</li> <li>3. 有關其計算數值及來源,將於附錄中收錄。</li> <li>4. 對於評估結果與實際情形差異部分,將另立章節加以探討。</li> </ol>
楊智斌老師	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 2.2 及及 2.3 之納入是否適當。</li> <li>2. 1.3 之研究目的並不正確。</li> <li>3. 十五項評估項目與十二項功能之關係</li> <li>4. 原始問卷加入附錄中</li> <li>5. 結論修改與前面內容一致。</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 統一發包為現有採購制度下之改革應用,因此本研究乃將政府採購制度改革的理論基礎及交易成本相關文獻納入文獻回顧,作為統一發包施行之理論基礎。</li> <li>2. 本研究之目的將配合研究主題與成果作修正。</li> <li>3. 政府採購法係為規範政府採購制度而制定,係為能依公平公開之採購程序,提升採購效率與功能,並確保採購品質,因此評估項目因素為以效率、品質、成本及減少採購爭議為目標所定之因素;可用以檢定各項採購作業功能達成整體目標之達成度。</li> <li>4. 各項原始問卷結果配合納入附錄。</li> <li>5. 結論將配合研究目的作修正,部分參考意見納入建議辦理。</li> </ol>
王維志老師	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 論文最後修訂應將各審查委員意見回復表納入附錄中</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 配合辦理。</li> </ol>