

【法律叢書】

政府採購法實務與運用

尹章華・邱奕澄・倪文興◎合著



文笙書局

政府採購法實務與運用

尹章華 邱奕澄 倪文興 合著

文笙書局 印行

中華民國九十五年三月初版

政府採購法實務與運用/尹章華，邱奕澄，倪
文興合著. —初版. —臺北市：文笙，民
95

面； 公分

ISBN 986-7227-48-4(平裝)

1. 政府採購-法令，規則等

564.72023

95001905

政府採購法實務與運用

版權所有

翻印必究

編著者：. 尹章華、邱奕澄、倪文興

發行人：陳昇一

出版者：文笙書局股份有限公司

地址：北市忠孝西路一段 233 號

電話：(02)2381-4280 (代表號)

傳真：(02)2314-6035

網址：<http://www.winsoon.com.tw>

E-mail：winsoon@winsoon.com.tw

登記證：局版台業字第 1263 號

定價：新台幣 400 元

中華民國九十五年三月初版

序 言

為有助於各界瞭解民國八十八年五月二十七日施行之政府採購法規，作者前版「政府採購法釋義」乙書，已將相關規定內容，循採購流程，介紹其架構性，並逐條文釋義，以求全面性說明。但考量本法施行迄今已歷經民國九十年一月及九十一年二月間兩次修正，隨之牽動其施行細則及相關子法之大幅增修刪訂，其間變動不可謂不大，故有關法規及實務作法，相較以往已截然不同。為求與時俱進，完備內容並不失簡潔，本書爰以本法相關新修法規為基礎，並蒐整歸納最新之相關行政院公共工程委員會解釋函、採購申訴審議判斷書、履約爭議調解書及各級行政法院相關判決等資料，以供從事政府採購或欲了解政府採購之實務或研究者，能有體系並迅速知悉現行實務運作情形，以為運用。惟著者學植未深，謬誤難免，尚請見諒。

尹章華、邱奕澄、倪文興
謹誌

本書重點

為使辦理採購之機關人員及參與之廠商代表，能就我國政府採購機制有重點架構性之瞭解，俾能正確適用，減少採購糾紛。本書嘗試依本法章節架構，導引辦理採購之實務流程，並重點連貫我國政府採購法及其施行細則含施行迄今之修正變動、主管機關公共工程委員會訂頒之四十餘種子法及發佈之相關解釋函、採購申訴審議委員會審議判斷及法院判決等內容，介紹法規運作情形。

作者簡介

尹章華

美國南美以美大學法學博士

執業律師

邱奕澄

國立中正大學財經法學碩士

執業律師

倪文興

國立海洋大學海洋法律研究所博士生

公共工程委員會政府採購法種子教師

目 錄

第一章 總則	1
第一節 政府採購法之制定及修正	2
一、政府採購法之制定	2
二、政府採購法之修正	5
第二節 政府採購法之目的與採購原則	8
一、政府採購法之目的	8
二、機關辦理採購之原則	9
第三節 適用範圍	16
一、採購主體	17
二、採購客體	23
三、採購金額	31
第四節 廠商、主管機關及上級機關之定義	35
一、廠商	35
二、主管機關	36
三、上級機關	37
第二章 招標	38
第一節 選擇招標方式	38
一、招標方式之種類	38
二、招標方式之選擇	39
三、配套方式之採行	46
第二節 訂定招標文件	49
一、標的規格	49
二、廠商資格	54
第三節 公開採購資訊	65
一、招標前公開閱覽	65
二、招標時刊登公告	66
三、未達公告金額之採購	70
第四節 提供招標文件	71
第五節 收繳押標金	72
一、應否繳納	72
二、相關規定	73

第六節 招標文件釋疑	76
一、請求期限	76
二、答覆期限	76
三、變更方式	76
四、不服異議	77
第七節 遞送投標文件	77
一、等標期限	77
二、書面密封	79
三、一家一標	80
四、依法遞送	81
五、保守秘密	82
六、發還廠商	82
第八節 補正或更正投標文件	83
一、開標前——限於補正契約非必要之點	83
二、開標後——限於更正內容明顯打字或書寫錯誤或 與標價無關者	84
第九節 變更或補充招標文件	85
第三章 決標	88
第一節 訂定底價	88
一、應否訂定	88
二、訂定程序	89
三、訂定時機	90
四、訂定依據	91
五、應否公開	91
第二節 邀請監辦	92
一、查核金額以上採購	93
二、公告金額以上採購	94
三、未達公告金額以上採購	95
四、實務見解	97
第三節 辦理開標	98
一、開標人員	98
二、評審委員會	99

三、評選委員會	99
四、廠商代表	100
五、開標方式	101
六、開啟標封	101
七、公開唱標	107
八、開標紀錄	108
第四節 審查投標文件	109
一、廠商資格證明文件	110
二、廠商提出招標文件疑義	111
三、廠商要求補正投標文件	111
四、投標文件標價僅載有文字或號碼	111
五、未依招標文件規定投標	111
六、塗改蓋章投標文件	111
七、廠商提出異議或申訴	112
八、共同投標之廠商負責人為同一人	112
九、同一標單內以單一報價報列多種廠牌	112
十、廠商願按底價承作	113
十一、廠商主張標價錯誤	113
十二、外幣投標之標序及計算	113
十三、發現廠商標價偏低	114
第五節 依法決標	117
一、決標原則	117
二、取得三家廠商書面報價或企劃書之決標作法	126
三、甄選投資興建營運廠商決標原則	126
四、優先決標決標方式	127
五、特別採購決標原則	128
六、撤銷決標、解除契約後之決標	129
第六節 刊登通知	129
一、公告金額以上採購之招標	130
二、未達公告金額採購之招標	133
第七節 彙送保存	133
第四章 履約管理	135

第一節 契約簽訂生效與來源	135
一、機關自訂	136
二、採購契約要項	136
三、標準採購契約	140
四、法規要求記載	140
第二節 履約保證金	149
一、應否繳交	149
二、繳交方式	151
三、額度期限	154
四、發還情形	155
五、不發還情形	156
第三節 繳納代金	157
第四節 轉包分包	158
一、禁止轉包	158
二、允許分包	159
三、判定標準	160
四、轉包效果	161
五、分包效果	161
六、分包廠商資格	162
第五節 履約爭議調解	163
一、適用主體及標的	163
二、處理順序及期限	163
三、調解程序及效力	164
第六節 巨額採購使用效益分析	167
第五章 驗收	169
第一節 驗收之意義及效力	169
一、危險負擔移轉	169
二、物之瑕疵擔保責任起算	171
三、履約保證金之發還	172
四、保固期起算	172
第二節 驗收人員及監辦驗收	172
一、驗收人員	172

二、監辦驗收	174
第三節 驗收期限、方式及紀錄	176
一、驗收期限	176
二、驗收方式	178
三、勞務採購之準用	180
四、驗收紀錄及證明書	180
第四節 驗收不符之處理	181
一、限期改善、拆除、重作、退貨或換貨	182
二、部分驗收	184
三、減價收受	185
第六章 異議申訴	190
第一節 立法目的	190
一、確立廠商尋求救濟保護途徑	190
二、符合政府採購協定第二十條之要求	191
三、加強行政機關自我省察及行政監督	191
第二節 異議程序	191
一、異議主體、客體及受理機關	191
二、提出異議之法定期間	193
三、提出異議之法定格式	194
四、異議案件之處理	195
第三節 申訴程序	197
一、提出申訴之要件	198
二、代理人之委任	202
三、採購申訴審議委員會	202
四、申訴審議程序	203
五、審議判斷之作成、效力與救濟	207
第七章 罰則	219
第一節 行政罰	219
一、不良廠商拒絕往來之制度	219
二、不良廠商通知之性質	220
三、不良廠商通知之事由	221
四、不良廠商通知之程序	240

五、不良廠商通知之效力	243
六、不良廠商通知之救濟	245
第二節 刑事罰	250
一、圍標罪	250
二、綁標罪	252
三、洩密罪	253
四、強制罪	254
五、強制洩密罪	255
六、兩罰規定	256
第八章 附則	257
第一節 採購監督	257
一、行政查核	257
二、行政稽核	260
三、審計稽核	264
四、司法追訴	264
第二節 採購迴避	265
一、機關承辦、監辦採購人員之迴避	265
二、機關首長命令迴避	269
三、廠商迴避	269
四、財產申報	271
第三節 採購倫理	271
一、採購倫理準則	271
二、請託、關說之處理	274
附錄一：政府採購法	277
附錄二：政府採購法施行細則	306
附錄三：採購契約要項	334
附錄四：政府採購錯誤行為態樣	352

政府採購法實務與運用

第一章 總則

「政府採購」係指政府機關、公立學校或公營事業為取得推行行政事務所需之物質或勞務上之支援，而透過政府採購法規定之招標、審標、決標及簽約等程序，所為之工程定作、財物買受、定製、承租及勞務委任或僱傭等行為。由於時代變遷，無論政治、經濟及社會環境皆已改變，政府已無法透過自身之生產取得所需，大多數仍須藉由民間社會，甚至是國際廠商之生產以取得所需之物質或勞務上之支援，因此近年來政府工程、財物及勞務採購案件大幅增加，其內容亦趨向多樣化、複雜化及專業化，而根據行政院公共工程委員會之統計，自民國九十年至九十三年期間，針對列入我國政府採購協定(GPA)政府採購清單之各政府機構、學校及事業單位政府採購之市場規模，每年均達新台幣六千多億（若加計各縣市政府採購案件，則將近一兆元），且從學者對國際比較研究發現，多數的市場經濟國家，其政府採購之市場規模，大致上平均約佔各該國家 GNP 的 20%以上。因此，對於此等資金龐大之政府採購市場，如何避免使其形成少數人佔有之封閉市場，健全政府採購制度，進而提升政府採購效率，即是政府採購法之制定所要解決的重點。

我國政府採購法共計八章一百一十四條，除第一章總則及第七章罰則、第八章附則外，其他五章主要係循採購程序分別為第二章招標、第三章決標、第四章履約管理、第五章驗收、第六章異議及申訴；除此之外，尚有本法施行細則、主管機關公共工程委員會依本法授權訂定之四十餘種子法及所頒布之解釋函。而此等法規、條文或解釋函等複雜規定，辦理採購之人員如何妥適運用，即屬首要之事。因此本書循本法章節辦理採購之流程，依序介紹相關法規規定及實務見解，以供從事採購之人員或參與採購之廠商，有全面性之深入瞭解，俾正確適用本法，減少採

購糾紛。

本章中先就政府採購法之制定、修正過程及重點加以介紹，並論述其立法目的與機關人員辦理採購之原則，再從本法之適用範圍論及採購主體、採購客體及採購金額，以瞭解機關採購行為所受之規範與限制。

第一節 政府採購法之制定及修正

一、政府採購法之制定

（一）政府採購法之制定背景

我國政府採購法（本書以下均簡稱本法）由行政院於民國八十五年底審查通過草案並送立法院審議，八十七年五月一日經立法院三讀審查通過，同年五月二十七日總統公佈並規定一年後施行，至此我國政府採購即邁入另一里程碑。而細繹當時我國推動本法制定之背景因素，可分為內部及外部兩大因素：

1. 內部因素：

我國長期以來，政府機關辦理營繕工程及購置、定製、變賣財物，均以「機關營繕工程及購置定製變賣財物稽查條例」、「審計法」、「審計法施行細則」及「行政院所屬機關營繕工程招標注意事項」為主要依據，並無一套政府採購之基本法存在，且因上述法規係從事前審計觀點出發，並非規範協助採購作業程序之進行，因此各行政機關自行訂定寬嚴不一之上百種行政命令或作業規章規範採購作業，如此之紛雜，造成機關及廠商人員亦難以適從，實有必要加以統一。再加上前述規范文義不清、欠缺明確，亦容易使不肖人員有可趁之機，致生重大採購弊端。審計部爰於民國七十八年起便提出建議制定一套機關營繕工程及採購財物之統一法規，且行政院亦於八十三年十一月責成公共工程委員會審酌現行採購制度規定、國際採購制度規範及當前經濟實際狀況與需求，研擬政府採購法草案。

2. 外部因素：

我國自民國八十年起，即積極申請加入世界貿易組織（World Trade Organization，簡稱 WTO），而於入會之談判諮商中，各國以我國政府採購規模龐大，要求我國簽署政府採購協定（Government Procurement Agreement，簡稱 GPA），藉以對外開放我國之政府採購市場，並使我國企業得有參與國際政府採購市場之機會。而因該協定對於相互開放政府採購市場、招標程序、等標期、決標、資訊公開及廠商申訴制度均有所規範，而與我國當時之採購規範有所不同，故我國於簽署該協定前是有先完成國內立法之必要，以便將來簽定協定後順利銜接。

（二）政府採購法之立法重點

本法基本上係規範機關應以兼具「興利防弊」之角度進行採購程序，透過制度健全、資訊透明、作業公平合理使各廠商得以公平之地位參與政府採購的經營與競爭。因此不僅著重於防弊，與過去機關主要以審計法規為依據之採購程序相比，更能彰顯政府採購法所具有之興利特色，以下分述本法之立法重點：

1. 採購制度健全化：

過去各機關辦理採購除以「機關營繕工程及購置定製變賣財物稽查條例」、「審計法」及「審計法施行細則」等法規為依據外，另輔以各機關因業務性質之不同所訂定之各式作業規定，以致規範方式及重點難趨一致，衍生許多困擾。而本法明確區分各種招標方式所需遵循之程序，並對於技術規格與廠商資格之訂定、刊登招標公告、投標期限、投標、開標、審標、協商、評選得標廠商、公告決標結果，處理廠商異議申訴等事項予以明確之規範，使各機關之採購作業趨於一致，並符合先進國家之標準。另為求統一事權並強化行政機關監辦職權，本法並明定「行政院採購暨公共工程委員會」為主管機關，掌理有關採購政策與法律之修訂、申訴之處理及採購人員之培訓等。

2. 採購資訊公開化：

為期招標過程符合公平、合理之原則，避免誤解，杜絕流弊，並符合將來簽定政府採購協定之需要，本法規定各機關辦理採購案之相關資訊，應公告於公共工程委員會之政府採購資訊系統及政府採購公報；並明定公告金額以上採購招標，除有特殊情形，應將決標結果刊登政府採購公報，並以書面通知各投標廠商，達成採購資訊公開化之目的，俾使全民共同參與監督。

3. 投標期限合理化：

本法依採購金額規模及招標方式不同，訂有不同之「等標期」下限，給予廠商合理之備標期限，以準備投標及遞送投標文件，此對廠商投標，促進競標乃至於促使採購機關確實規劃作業進度，均有實質助益，並可避免機關故意縮短等標期，遂行綁標之行為。

4. 決標評選週延化：

過去政府採購之決標，係以合於投標須知規定之最低標價為決標之原則，常發生廠商因以低價搶標，造成品質低落，無法滿足招標機關需求，或以他法迫使機關追加預算，導致政府施政成效受到質疑。因此本法參照政府採購協定之規定，增列「最有利標」之決標方式，提供各機關視採購案之特性彈性運用，採用最有利標決標，將可使機關在全盤考量各廠商在技術、經驗、管理、價格、商業條件等方面之優劣後，決標予最符合政府利益之投標廠商，促使決標評選合理週延。

5. 履約管理制度化：

本法明定主管機關應參考國際及國內慣例，就一般性及共同性事項，訂定各類「採購契約之要項」，供各機關於制定採購契約時可為參考，避免差異甚大、寬嚴不一，以致欠缺明確標準，徒增困擾；並兼顧機關與廠商權利義務對等及公平性。

6. 採購市場國際化：

為符合國際標準，本法就我國採購市場開放方面，已讓外國廠商在平等互惠，相不歧視之原則下，給予外國廠商參與競標之機會；如此亦能為國內各機關提昇擇商機會，並確保採購品質及提昇採購效

率。

7. 異議申訴法制化：

廠商於招標、審標及決標階段與機關間之互動過程所生爭議，因無民事契約關係存在，故若廠商認為招標條件不合理、審標不公、或對決標結果有異議，難以提起民事救濟，以致投訴無門到處陳情，而此亦間接影響採購之效率。故為增加廠商之救濟與保護，並兼顧採購時效性需求，本法明定廠商得於法定期限內向機關提起異議，如有不服，則再得提起申訴。而為公平有效地處理廠商之採購申訴，本法亦明定設立獨立、公正行使職權之「採購申訴審議委員會」，由具有各項專業知識的公正人士組成，循一定之程序以公平、公正、公開方式處理。

8. 違法罰則明確化：

過去審計法令對於採購涉及不法行為之處置，僅「機關營繕工程及購置定製變賣財物稽查條例」及「審計法施行細則」述及有串通圍標或威脅其他廠商不得參加投標者，可移送司法機關處罰，對於其他不法行為或未善盡契約責任者，則較欠缺明確規範。本法為維持公平交易及政府採購秩序，對於廠商之圍標行為，或涉及規格、資格之綁標行為，均明定刑事罰則，且對於洩密或妨礙、擾亂採購之行為，亦設有刑事罰規定。

二、政府採購法之修正

本法自民國八十八年五月二十七日正式施行迄今，歷經二次修正。第一次修正於九十年一月十日總統華總（一）義字第九〇〇〇〇〇三八二〇號令公佈，該次僅修正第七條，將「生鮮農漁產品」排除於本法適用之外。第二次修正於九十一年二月六日總統華總（一）義字第〇九一〇〇〇二五六一〇號令公佈，本次修正有條文三十三條，刪除一條，增訂五條，共三十九條，並修正第六章章名為「爭議處理」；此外本法施行細則及其餘子法亦配合母法大幅度增刪修正，修正幅度及涵蓋範圍均