

## 政府採購制度變革-從新制度主義之觀點

### The Change of Government Procurement Act : The Perspectives of New Institutionalism

林益年<sup>1</sup>

#### 摘要

政府採購法自施行以來不斷的解釋與修正，但各界對於維持此制度的政府採購法卻批評不斷，對於政府採購法的關注焦點都在條文的解釋適用、法律性質的探討、或採購效率的提升等，對政府施政行為的討論相對較少，尤其是公務員在採購制度中的行為，並未成為研究的焦點。

政治學界自 90 年代以來，新制度主義的觀點研究相關的制度行為，除修正傳統制度主義之外，融入行為學派的觀點，加上經濟學、社會學等觀點，使新制度主義成為一種研究制度行為的一種新的研究方法。新制度主義強調的不只是制度本身的框架規範或法律條文，對於行為者對於制度的遵守、修正及破壞導致制度變遷，都認為是制度發展的一部分，僅就條文或制度本身進行研究，並無法顯現出制度本身的缺失或演化及行為者對制度的影響。

政府採購制度以政府採購法作為制度、行為的準則，有關最低標、最有利標、等標期、履約規範，及不適用政府採購法的議題，都對此制度的維持發展有重大的影響。從政府採購制度的演變，也正可說明政府施政變化情形。本文即將從對政府採購制度的演變、政府採購實務上的問題，從新制度主義的觀點，說明解釋政府施政行為。

**關鍵字：**政府採購法、新制度主義、最低標、最有利標

#### ABSTRACT

Government Procurement Law (GPL) has undergone and been increasingly interpreted and revised. But the GPL are still criticized. All discussion of GPL focuses on the article application, the nature of GPL, or enhancement of the efficiency of procurement. Discussion on government behavior is relatively rare, especially on the behaviors of civil servants, it's still not the focus of the study yet. Since the 1990s, the new institutionalism research has returned to study the system and institution. The new institutionalism has not only fixed the view of the traditional institutionalism but also integrated views of economics and sociology. New institutionalism emphasizes on the system itself, the framework of norms, article and the actors to comply with the system. In addition, corrections and destructions which lead to institutional change are considered part of the system development. Only researching on the article and system itself can not show the flaws or evolution of the system itself and influence on actors to the system. The government procurement system (GPS) of the GPL has a lot issues like "the lowest tender, the most advantageous tender, the waiting bid period, the performance specification, and other laws which exclude from". Those issues have significant impact and change to this system. It has reflects the institution change. This article will discuss about the change of GPL, the issues of the GPS, the view of new institutionalism and explain the government's policy behavior.

**Keyword:** Government Procurement Law (GPL), the lowest tender, the most advantageous tender, new institutionalism

<sup>1</sup>作者為國立中山大學中國與亞太區域研究所博士候選人，E-mail:linyini@ gmail.com



## 1.前言

政府採購法自 88 年 5 月 27 日施行以來，迄今經歷 5 次修正，整個採購制度在歷年來不斷的解釋與修正，已使政府採購制度成為政府行政制度上緊密的一環。但是各界對於維持此制度的政府採購法卻批評不斷，因政府採購行為所衍生的弊端及違法案件時有所聞，各級政府機關對於政府採購法的實行非常重視，除相關的研討、宣導等活動之外，對於提升政府採購的效能及條文適用的討論，一直是政府機關及相關學術單位的重點，尤其是近年公務人員進修碩士的比例增加，亦使政府採購法成為相關的研究重點。但對於政府採購法的關注焦點都在條文的解釋適用、法律性質的探討、或採購效率的提升等，對政府施政行為的討論相對較少，尤其是公務員在採購制度中的行為，並未成為研究的焦點。

政治學界自 90 年代以來，新制度主義<sup>2</sup>的觀點研究相關的制度行為，除修正傳統以制度架構為主要的研究之外，融入行為學派的觀點，加上經濟學、社會學等觀點，使新制度主義成為一種研究制度行為的一種新的研究方法。新制度主義強調的不只是制度本身的框架規範或法律條文，對於行為者對於制度的遵守、修正及破壞導致制度變遷，都認為是制度發展的一部分，僅就條文或制度本身進行研究，並無法顯現出制度本身的缺失或演化及行為者對制度的影響，政府採購制度以政府採購法作為制度、行為的準則，各級政府機關均受其法律的約束，但是採購行為的態樣多變，不斷的解釋與修正，使制度不斷的變形，甚至部分採購或類似採購態樣，已從各個方向修法或立法與政府採購法脫勾，不再適用或依循政府採購法，這樣的演變對於政府採購制度是一種變相的破壞。從政府採購制度的演變，也正可說明政府施政變化情形。本文即將從對政府採購制度

的演變、政府採購實務上的問題，從新制度主義的觀點，說明解釋政府施政行為。

## 2.政府採購法的立法及修法歷程

許多對採購法的誤解通常來自於「採購辦的好，品質就會好」「選擇好的廠商，就會有好品質」，並這樣的評論跟觀點不是全然錯誤，採購法第 1 條：「為建立政府採購制度，依公平、公開之採購程序，提升採購效率與功能，確保採購品質，爰制定本法。」已經標明採購法是一個「制度」「程序」法，機關依據採購法辦理採購，實質上是一個「選商」的制度，也就是機關運用採購法規定挑選廠商，在決定廠商時，如圖 1 所示，向前必須避免規格、資格的限制，更往前是必須決定進行採購內容。往後是管控品質、強化督導督促廠商確實履約，再往後是驗收成果再將成果移交、使用。

<sup>2</sup> 新制度主義並非僅只有單一的論述，許多不同的觀點衍生出不同的派別，本文並不強調各自派別的差異與異同，但如有必要會說明為哪一流派的觀點，以免因觀點差異造成誤解。有關新制度主義的派別及相關各學派觀點的研究請參閱：

Hall, Peter A. and Taylor, Rosmary C. R. 1996, "Politic Science and the three new institutionalisms", *Political Studies*, 44(5), pp936-957 ; Immergut, Ellen M. 1998, "The Theoretical Core of the New Institutionalism", *Politics and Society*, 26(1), pp23-40. 薛曉源、陳家剛編，《全球化與新制度主義》，北京：社科文獻，2004。



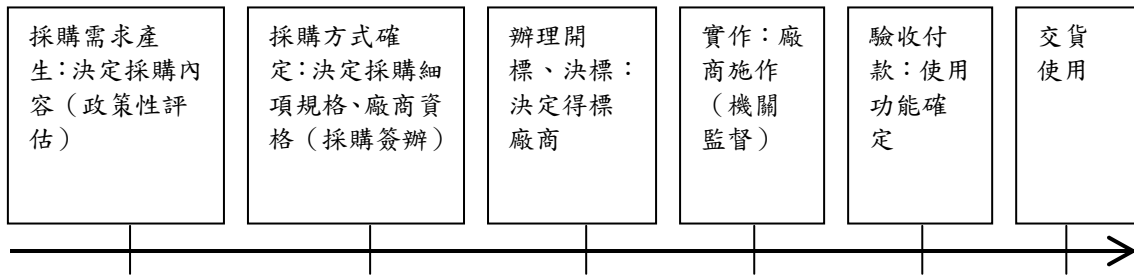


圖 1：採購行為歷程

在採購法公佈施行之前，政府採購制度建構在審計稽察制度之下，各機關營繕工程及購置定製財物業務，以審計部主管之「審計法」、「審計法施行細則」及「機關營繕工程暨購置定製變賣財物稽察條例」為各機關辦理採購行政作業的主

要依據，勞務採購以行政命令作為各機關辦理之規範。政府採購法施行後，各級機關從工程、財物與勞務等各項採購行為均受到政府採購法之規範，而在 90 年時進行第一次修法，後續進行四次修正。參見表 1：

表 1：採購法修正內容

修法時間	修正條文	修法重點
90 年 1 月 10 日	第 7 條	生鮮農漁產品不包含在物品所界定範圍
91 年 2 月 6 日	第六條、第十一條、第十三條、第二十條、第二十二條、第二十四條、第二十五條、第二十八條、第三十條、第三十四條、第三十五條、第三十七條、第四十條、第四十八條、第五十條、第六十六條、第六十九條、第七十條、第七十四條、第七十五條、第七十六條、第七十八條、第八十三條、第八十五條、第六十九條、第八十五條之二、第八十五條之三、第八十五條之四、第八十六條、第八十七條、第八十八條、第九十三條之一、第九十五條、第九十七條、第九十八條、第一百零一條、第一百零二條、第一百零三條第一百十四條	一、強制提供廠商採購資訊。 二、監辦之除外規定。 三、選擇性招標無須經上級機關核准並增訂研究發展事項得。 四、限制性招標無須經上級機關核准，並增加採行之內容。 五、統包及共同招標刪除查核金額以上需上級機關核准。 六、等標期規定修正。 七、修正保證金之規定。 八、機關得公告底價無須上級機關同意。 九、刪除查核金額以上之採購應報經上級機關核准之規定。 十、調解與異議申訴移相關規定之改變。 十一、增訂處罰借牌行為。 十二、擴大對受委託人之處罰範圍。 十三、增加電子化採購。 十四、配合行政程序法及其他法律規定之修正。 十五、增訂相關授權法源依據由主管機關訂定施行規則。
96 年 7 月 4 日	第 85 條之 1 條	廠商得對工程採購提付仲裁，機關不得拒絕。
100 年 1 月 26 日	第 11 條、第 52 條、第 63 條	一、增加公布之資料。 二、機關委託專業服務、技術服務或資訊服務者，適用不訂底價之最有利標。 三、增訂採購契約以範本為原則。

資料來源：自行整理



就修法的規模程度與重要性自以第 2 次修正條文最多也最重要，該次的修法提供採購法較嶄新的面貌，歷次修法的歷程顯示三項重點：

(一) 給予機關更多自主性

大幅減少需向上級機關報准之項目，將機關的採購權限放寬，使機關得更多自主辦理相關採購的決策空間，簡省流程時間。

(二) 大幅增加主管機關的權限

明訂各項授權法源使主管機關以行政措施，用修改或變更實施辦法的方式，適時的調整相關措施，避免立法程序。

(三) 增加有利廠商之規定

除了增加相關採購資訊，使廠商得以依據過去採購資訊做為參考投標之依據以外，修改相關規定陸續調整廠商異議及申訴之方式，使廠商不再受制於機關而有不平等等之狀況。

這三項重點標示採購制度逐漸放寬限制，減少層級節制，並讓主管機關有更多的彈性對條文進行解釋與修正，以實施辦法修正的方式，避免困難的立法修法程序。這顯示制度的放寬在經歷運作之後產生的回饋，促使制度朝限制減少、自主性提高的方向發展，並使制度修改權從法律保留往行政權限擴大的方向發展。所顯現的行為上是採購人員<sup>3</sup>受到的限制減少，自主性提高，違法的機會也因此降低。但是政府採購法其本質只是一個「選商」的「制度」「程序」法，修法的結果也只是可以較有彈性的進行廠商的挑選，採購法並不能達到其他更多的目標，要強加在制度上更多的要求，就會就造成制度實行上的落差，產生更多問題。

### 3.採購制度實務問題

從採購法實施到數次修法以來，一直存在許多問題，這些問題從立法之後就不斷的在各機關發生疑問，但歷次修法的結果並未能消除這些疑慮，然而不是純粹法律本身的產生問題，主要都是集中在執行上，制度本身提供的「程序」，但行為者卻時常逸出「程序」規範之外，使得制度的運作出誤差，為了修正誤差反而要求修改制度，

造成制度變遷。以下就採購法實行以來，一直爭議不斷的問題從實務的觀點進行研討。

#### 3.1. 限制性招標與公開招標的爭議

政府採購法定有公開招標、限制性招標、選擇性招標等三種方式，一般均認為公開招標最符合公平、公開之採購程序，限制性招標較受詬病，尤其是未公開辦理之限制性招標，屢為爭議之焦點。限制性招標則於採購法第 22 條明訂招標範圍，第 16 款規定公共工程委員會必須對採行本條文之採購項目進行認定，但工程會卻訂定「中央機關未達公告金額採購招標辦法」第 2 條第 1 項第 2 款「符合本法第 22 條第 1 項第 16 款所定情形，經需求、使用或承辦採購單位就個案敘明不採公告方式辦理及邀請指定廠商比價或議價之適當理由，簽報機關首長或其授權人員核准者，得採限制性招標，免報經主管機關認定。」而對於何者為符合第 16 款之項目，卻無任何規定。條文之目的在於放寬限制，但是卻因無規定造成各級機關濫用。

依據政府電子採購網所公告之內容，依第 16 款辦理之採購件數如表 2 所示，佔當年度全國各機關採購案比例不高，但是其採購的正當性卻充滿爭議，例如內政部入出國及移民署辦理之「980605 人權、移民人權及我國反歧視作為研習會場地租用及餐飲採購案」台北市政府環境保護局辦理「95SS005 臺北市議會警政衛生委員會赴台中、雲林考察團」交通部辦理「9801125 99 年度檔管人力委外議價案」行政院衛生署辦理「99Z8212 99 年度「本署所屬醫院會計主任業務研習會」臺北縣樹林市公辦理「A97066 樹林市博愛街(立仁街至保安街段)瀝青鋪設工程」國防部軍備局生產製造中心第 205 廠辦理「E98068P 草坪修剪 10 次」台北市政府觀光傳播局辦理「c990208 99 年度真晨報報紙刊登專案及 99 年度中華日報報紙刊登專案」等，均屬可辦理公開招標卻採行限制性招標，從中央機關到地方政府均曾依據本條辦理採購，個別採購案是否刻意規避政府採購法公開公平之要求，應由個案認定，但工程會未依法審核，任由各機關依此一空白授權條款自行辦理不公開的限制性招標，已損害到採購的公平、公開性。

<sup>3</sup> 採購法並未明確規定需求單位是否必須與採購單位分開或合併，部分機關需求單位與採購單位為同一單位，部分機關在機關內分屬不同單位，也有跨機關之統一招標單位，其執行方式與問題也不同，本文如無特別說明均指採購單位與需求單位結合之方式，統稱採購人員。



表 2：各機關依據政府採購法第 22 條第 1 項第 16 款辦理之採購

年度	95	96	97	98	99	100
件數	55	55	65	90	205	84

資料來源：由政府電子採購網自行統計。

### 3.2. 最低標之問題

行政院指示「最低標為原則、最有利標為例外」<sup>4</sup>，主要理由係因最有利標使用迭有疑義，要求以最低標作為主要決標方式，但是最低標決標卻一直有低價搶標之問題<sup>5</sup>，為避免廠商低價搶標，採購法第 58 條訂有得不決標予標價偏低廠商之規定，採購法施行細則第 79 條及第 80 條亦列舉各種總標價及部分標價偏低之情形，工程會也於 97 年修正「依政府採購法第 58 條處理總標價低於底價百分之八十案件之執行政程序」，99 年再修正，希望機關在遇到低於底價 80% 的投標廠商，能夠本於採購品質及廠商履約能力，不予決標給報價偏低之廠商<sup>6</sup>。實務上如廠商表明有能力及意願承包時，機關如評估不決標，則可能受「浪費公帑」「圖利次低標廠商」等質疑，以致於機關無法評估廠商是否有能力施作，仍決標給廠商<sup>7</sup>。

工程會以規劃修法增列第 58 條之 1 以得載明總標價低於預算金額之一定比率為不合格標時，廠商標價相同，以抽籤決定得標廠商，以避免廠

商低價搶標<sup>8</sup>。但實務上並無法禁止不良廠商競逐標案，因為抽籤讓不良廠商也有機會得標，況且給予合理之利潤，廠商仍然會有因財務狀況不佳或故意偷工減料等，致使標案無法施作或品質不佳之情形<sup>9</sup>。因此要改善低價搶標，最重要的就是必須讓不良廠商無法投標，但是實務上不良廠商仍有許多方式可以避開限制，例如借牌、合夥、改名等，採購案如單純或困難度低，又無法要求資格限制，只單純要求不決標給低價搶標廠商，在實務上並不能解決問題。

就工程採購而言，大部分的工料都有市場行情，但也因為地區性或者季節性，有所差異，此部份差異的利潤取決於廠商的自我管理能力。目前工程標案大部分採用最低標，其原因就在於由廠商自主管控預算，衡量利潤進行投標，但工程在後續施作時，仍有辦理變更設計或有追加其他工程的機會，使廠商有增加利潤的空間，導致廠商因預期後來的利潤，犧牲部分利潤以低價搶標，如果預期的後續利潤未能達成，將導致廠商有可能違約或者犧牲品質以求利潤。

採購人員對於採購案本身就必須具備相當程度的能力判別採購流程的各項要求，以達到適當的選商結果，倘若採購人員無此能力或無意願，採購的品質就難以確保。以某機關辦理之「整修○○停車場鋪面工程委託設計、監造技術服務工作」採購案為例，相關投標資料參見表 3。

<sup>4</sup> 參見行政院秘書長 95 年 3 月 29 日院臺工字第 0950084600 號函。

<sup>5</sup> 李鴻源主委認為（100 年）11 月桃園機場跑道及設施先期工程，因承包商倒閉造成工程延宕，該案經調查後發現，承包商佳山營造根本沒施工經驗得標唯一理由是價格最低，為低價搶標、重創公共工程利益的案例，參見聯合報 2011 年 12 月 21 日「公共工程最低價標 3 至 5 年廢除」<http://udn.com/NEWS/FINANCE/FIN2/6794794.shtml#ixzz1h81Uzrb1>，2012 年 2 月 29 日查詢。

<sup>6</sup> 參見公共工程委員會 97 年 1 月 28 日工程企字第 09700038350 號及 99 年 4 月 29 日以工程企字第 09900165330 號函。

<sup>7</sup> 廠商低價搶標之後會以各種方式再賺回來，公共工程委員會主委認為此種案例不勝枚舉，參見中國時報 2012 年 2 月 22 日「價格低於底價七折不予決標」

<http://news.chinatimes.com/politics/11050202/122012022200722.html>，2012 年 2 月 29 日查詢。

<sup>8</sup> 參見工程會公共工程電子報「採購法大鬆綁」<http://www.pcc.gov.tw/epaper/9802/laws.html>，2012 年 2 月 29 日查詢。

<sup>9</sup> 如標價未低於底價 8 成，仍有廠商因財務狀況倒閉，例如基隆千祥橋改建工程，底價 150,000,000 元，廠商得標價 127,580,000 元，顯見廠商倒閉並非一定是低價搶標的結果。資料來自政府電子採購網，另參見自由時報電子網 2012 年 2 月 2 日，千祥橋改建 包商傳跳票 工程停擺，<http://www.libertytimes.com.tw/2012/new/feb/2/today-north9.htm>，2012 年 2 月 29 日查詢。



表 3：整修○○停車場鋪面工程委託設計、監造技術服務工作投標表

廠商	投標金額	預算金額與投標金額比例	底價金額與投標金額比例	備註
眾×公司	80,168	3.10%	5.14%	最低標（得標）
浩×公司	1,514,275	58.62%	97.14%	
立×公司	1,291,587	50.00%	82.86%	
黃×事務所	1,549,905	60.00%	99.43%	
立○公司	1,683,500	65.17%	108.00%	
厚×公司	534,450	20.69%	34.29%	次低標
維×公司	881,843	34.14%	56.57%	次次低標
預算金額	2,583,175			
底價金額	1,558,813	60.34%		

資料來源：政府電子採購網

上述採購案為勞務案採最低標得標，依據預算及採購項目所核定之底價，雖然折扣率約為預算金額之 60.34%，但如從各投標廠商之金額而言，有 3 家廠商差距在 5% 內，1 家在 15% 以內，且接近部分廠商之估價，無偏低或偏高，底價屬合理價格，但有 3 家廠商低於底價之 60%，依據工程會所訂「依政府採購法第 58 條處理總標價低於底價百分之八十案件之執行政程序」，採購人員必須檢討廠商標價是否合理，有無不能誠信履約之虞，有無不能誠信履約之虞。評估結果仍然決標給予最低標廠商，但最低標廠商之標價顯然已違反經驗法則，同樣次低標也有偏低之顧慮，次次低標廠商之標價也可能偏低，評估是有問題的。

### 3.3. 最有利標

行政院於 98 年函示停止適用「最低標為原則、最有利標為例外」指示所屬機關辦理採購。但是對於最有利標的質疑卻不因此函示稍減，主要的質疑為「最有利標量身訂做」、「評選（審）委員公正性」等原因，相對於最低標作業簡單，最有利標的採行比例仍然不高。在法規上，對於最有利標的限制較多，政府採購法第 52 條第 2 項後段規定，不適合以最低標決標者，且依規定是屬於「異質」之工程、財物或勞務採購，才能辦理最有利標方式決標。政府採購法施行細則第 66 條規定：「不同廠商所供應之工程、財物、勞務，於技術、品質、功能、效益或商業條款等有差異」者，才能辦理最有利標，同法第 56 條第 3 項「機關採用最有利標決標者，應先報經上級機關核准」。因此最有利標除作業繁瑣以外，對於採購性質之判別「異質」、「同質」，「不宜以最低價方式」辦理等，不確定之法律概念不易判別，因此承辦人員較不願意採用最有利標。（監察院，

2010：13-14）。實務上，最有利標作業較為繁瑣，並且除機關刻意規劃特定廠商爭議以外，主要原因在於評選的問題，工程會原先規劃設置學者專家資料庫，但因建置人數不足，使用有困難，後來開放為承辦人得另行遴選後<sup>10</sup>，但實務上因地地理位置、交通問題，使得委員越趨區域化（監察院，2010：17），加上委員為無給職，僅能請領 2,000 元出席費<sup>11</sup>，如案件較為複雜或需花費大量時間研究者，通常會被婉拒出席，遇上寒暑假期間，學者出國機會高，難有多餘時間，許多因素造成委員會成員受限。其次，評選委員係以專業背景為考量，即使專家學者謹慎評估，但廠商實作與企劃資料也可能產生差異，並不能確保廠商履約品質。因此行政院廢止「最低標為原則、最有利標為例外」指示，使用最有利標的比例仍然不高。

<sup>10</sup> 參考公共工程委員會函 97 年 8 月 22 日工程企字第 09700349310 號函。

<sup>11</sup> 依據「各機關學校出席費及稿費支給要點」第 6 點：出席費之支給，以每次會議二、○○○元為上限，由各機關學校視會議諮詢性質酌予支給。



表 4：95 至 99 年度最有利標之決標件數及金額一覽表

年度	決標件數	決標金額（元）	公開招標決標案件數
95	30,354	139,604,248,318	168,858
96	27,292	115,437,286,654	173,257
97	30,935	107,943,115,874	191,591
98	35,513	126,351,873,927	204,484
99	39,118	129,610,768,849	198,880

資料來源：彙整自公共工程委員會「99 年度政府採購法業務推動情形及執行績效」。

表 5：眾×公司工程履歷

項目	施工工程金額				備註	
	2 億以上	5000 萬至 2 億	1000 萬至 5000 萬	100 萬至 1000 萬		
(1)近 5 年承攬工程件數	0	0	0	0		
(2)近 5 年專案管理件數	0	0	0	0		
(3)近 5 年監造件數	0	0	4	8	<a href="#">明細</a>	
(4)在建工程件數	0	0	0	0		
(5)近 5 年被查核等第及件數	優等	0	0	0	<a href="#">明細</a>	
	甲等	0	0	0		
	乙等	0	0	0		1
	丙等	0	0	0		0
(6)近 5 年公共工程金質獎得獎次數	特優	0	0	0		
	優等	0	0	0		
	入圍	0	0	0		

資料來源：工程會「廠商承攬公共工程履歷」網站。

工程會卻認為如果建立公共工程履歷將可降低工程採購品質不佳的流弊<sup>12</sup>，大力推動相關的措施，但依據本文案例，該廠商的工程履歷僅只有一件工程被查核，查核成績為乙，無法判斷是否具有優良施作能力。

#### 3.4. 等標期及三家廠商競爭問題

<sup>12</sup> 參見中央社 2011 年 10 月 04 日「政府採購新思維 工程履歷上路」，<http://www2.cna.com.tw/News/aFE/201110040059.aspx>，2012 年 2 月 29 日查詢。

機關辦理採購必須給予廠商一定時間的備標時間去估算價格，評估難度及本身投標資格與能力，加上機關公告揭露採購案的透明度，都是標案是否有適當的競爭的關鍵點。採購法第 28 條要求必須訂定適當的等標期，工程會依法律授權訂定「招標期限標準」明訂公開招標採購案件的最低等標期限，為避免機關訂定期限過短，又特別函示『各機關辦理各類採購案件，應視案件之規模、複雜程度及性質，考量廠商準備投標文件所必需之時間「合理」訂定等標期，不得逕以下限



期限定之。」<sup>13</sup>，但是，各機關為求行政作業方便及招標的效率，不可能給予過多的等標期。工程會為推廣電子投領標制度，制訂電子投領標制度可以減少等標期，依據第 4-1 條：「機關辦理公告金額以上之採購，因應緊急情事，依第二條至第四條所定期限辦理不符合實際需要者，等標期得予縮短。但縮短後不得少於十日；其併第九條規定情形縮短者，亦同。」但實務上，依據第 9 條規定包含電子投領標等減少招標期後，未達公告金額案件等標期最短為 5 日，公告金額案件等標期最短為 9 日，於電子招標網登錄時並不會被檢核不符，但顯已經違反規定，招標機關最常見的理由：本採購案簡單....。已是刻意迴避法律條文。

採購法另於第 48 條規定公告金額以上之標案至少要達到 3 家以上廠商投標才能夠進行第一次投標的開標，許多標案發生圍標情形或因為投標廠商家數不足而流標，因此有取消 3 家廠商限制之要求，行政院也曾通過修法草案，取消 3 家廠商投標之限制<sup>14</sup>，但並未獲立法院通過修法。未達公告金額之採購，形式未廢除但運作上早已避開 3 家限制，除符合第 22 條第 1 項各款規定外，仍應公開取得 3 家以上廠商之書面報價或企劃書。實務上，未達公告金額之採購案大多數依照「中央機關未達公告金額採購招標辦法」第 2 條第 1 項第 3 款以符合本法第 22 條第 1 項第 16 款所定情形，經需求、使用或承辦採購單位就個案敘明適當理由，簽報機關首長或其授權人員核准者，得採限制性招標，免報經主管機關認定，遇到只有 1 家以上的廠商投標，即改採限制性招標而進行開標，現行「政府採購公告及公報發行辦法」對於公告金額以下之採購，並不強制刊登於政府採購公報，全由機關自行決定，實務上各機關仍會刊登或將招標、決標訊息登錄在政府電子採購網，但是政府電子採購網並不須登錄機關會改採限制性招標，即使只有 1 家廠商投標也會開標，讓標案具難度或備標不及之廠商，只能在第一次開標未能決標時，才有第二次招標的機會，形成資訊不透明及對廠商的限制<sup>15</sup>。

<sup>13</sup> 參考公共工程委員會 93 年 6 月 7 日工程企字第 09300219880 號函。

<sup>14</sup> 參見行政院新聞稿『劉揆：「採購法」條文修正有助提升採購效益』  
<http://info.gio.gov.tw/ct.asp?xItem=43191&ctNode=3764&mp=1>，2012 年 2 月 29 日查詢。

<sup>15</sup> 未達公告金額辦理公開取得報價單之採購案，在政府電子採購網中，所依據之法條只有第

### 3.5. 履約管理與轉包

採購法本身只是一個「選商」的制度，對於合約履行在履約管理章只規範以契約方式管理及禁止轉包，工程會依據第 63 條制訂契約範本，各類採購契約以範本為原則，採用訂定契約的方式，將機關與廠商設定成為契約的兩造，將雙方的關係從公法關係變成私法關係<sup>16</sup>，致使機關必須依據契約規定要求廠商履約，一旦非屬契約所規範內容，廠商是否能誠信履約機關無法掌控。採購法第 65 條不得轉包，又於第 67 條規定：「得標廠商得將採購分包予其他廠商。稱分包者，謂非轉包而將契約之部分由其他廠商代為履行」。就目前國內工程實務部分而言，對轉包的處罰，實務上主要受到處罰的對象為「借牌圍標」。得標後再分工施作，與一般不當分包，在實務上有部分差異，造成認定上有困難，營造廠本身並不會聘用工人（或只部分自雇），遇有得標工程，往往得標廠商施作人力不足、機具不足（機具租賃可視為合格）尋求協力廠商施作，時常發生層層分包<sup>17</sup>，採購法雖然規定自行履行，但幾乎不可能符合現況，造成有轉包之外觀，法律構成要件認定上卻產生困難。因此即使得標廠商信譽優良，卻可能因標案地點或時間的不同，有不同的配合分包、下包廠商，可能產生品質差異，無法從得標廠商判斷工程品質是否優良。

49 條之選項，如機關依「中央機關未達公告金額採購招標辦法」得當場改限制性招標，在網站上並無強制性必須公開說明，除非機關自行於備註欄填註，同時，決標記錄上也不會變換法條，都記載為以第 49 條辦理，可能與實際辦理依據法條不符。

<sup>16</sup> 相關的討論可以參照：陳櫻琴，公共工程締約之法規範控制，月旦法學雜誌，第 18 期，1996 年 11 月。余文恭，「論工程契約之性質及其義務群」，月旦法學雜誌，第 129 期，2006 年 2 月。楊式昌，探論政府採購招標及履約階段之法律性質，技師月刊，45 期，2007 年 6 月。

<sup>17</sup> 國道六號北山交流道工程鷹架倒塌，造成 7 死 3 傷重大工安事件，經瞭解後發現有非法外勞及層層轉包情事，參見蘋果日報 2010 年 10 月 02 日「6 非法外勞枉死 包商踢皮球卸責」，  
[http://tw.nextmedia.com/applenews/article/art\\_id/32856471/IssueID/20101002/applesearch/](http://tw.nextmedia.com/applenews/article/art_id/32856471/IssueID/20101002/applesearch/)，2012 年 2 月 29 日查詢。





表 6：排除適用政府採購法之法條

法律名稱	條號	法條內容	備註
行政法人法	第 37 條	行政法人辦理採購，應本公開、公平之原則，並應依我國締結簽訂條約或協定之規定。 前項採購，除符合政府採購法第四條所定情形，應依該規定辦理外，不適用該法之規定。	
國立中正文化中心設置條例	第 36 條	本中心之採購作業，應本公開、公平之原則，並應依我國締結簽訂條約或協定之規定，由本中心擬訂採購作業實施規章，報請監督機關核定後施行，不受政府採購法之限制。	
臺灣金融控股股份有限公司條例	第 12 條	本公司與子公司間，或子公司相互間，其採購不適用政府採購法之規定。	
促進民間參與公共建設法	第 48 條	依本法核准民間機構興建、營運之公共建設，不適用政府採購法之規定。	
科學技術基本法	第 6 條	公立學校、公立研究機關(構)、法人或團體接受第一項政府補助、委託或公立研究機關(構)依法編列之科學技術研究發展預算辦理採購，除我國締結之條約或協定另有規定者外，不適用政府採購法之規定。但應受補助、委託或主管機關之監督；其監督管理辦法，由中央科技主管機關定之。	
財團法人原住民族文化事業基金會設置條例	第 4 條	前項第一款原住民族電視專屬頻道節目之製播，得交由財團法人公共電視文化事業基金會辦理，不受政府採購法之限制。	
產業創新條例	第 37 條	前項委託業務，其資金由受託之公民營事業籌措者，得以公開甄選方式為之；其辦理不適用政府採購法或促進民間參與公共建設法之規定。	
保險法	第 149 條	前項經主管機關委託之相關機構或個人，於辦理受委託事項時，不適用政府採購法之規定。	
文化資產保存法	第 25 條	政府機關辦理古蹟、歷史建築及聚落之修復或再利用有關之採購，應依中央主管機關訂定之採購辦法辦理，不受政府採購法限制。但不得違反我國締結之條約及協定。	
存款保險條例	第 39 條	存保公司辦理第二十八條至第三十條及第四十一條第二項事項時，不適用政府採購法及預算法第二十五條至第二十七條規定。	
加工出口區設置管理條例	第 12 條	加工出口區內私有土地或建築物之轉讓對象，以在區內營業之事業為限。 前項土地或建築物有下列情形之一者，管理處或分處得協議價購，不適用政府採購法之規定；所有權人拒絕參與協議或經開會未能達成協議者，得辦理徵收。	

資料來源：自行整理。

### 3.6. 不適用或排除適用採購法

採購法實施之後，修法歷程顯示朝放寬鬆綁方向發展，但仍有許多採購行為以各種理由，進行立法修法，使其不適用於採購法，參見表 6。以上法條可分成「特定機關」及「特定業務」兩大類，「特定機關」是指某一機關的部分業務或所有業務，即使性質單純，也可以不適用政府採購法。「特定業務」指某項業務雖然屬特定的採購型

態，但依性質不適用或特許不適用政府採購法。

以特定機關類之行政法人之採購業務為例，因為行政法人制度是藉由鬆綁現行法令之限制，由自行訂定規範並透過適當監督機制及績效評鑑制度，以達專業化及提昇效能等目的。所以只要是屬於行政法人機關例如國立中正文化中心，其採購業務受行政法人法拘束，也同樣可以不受政府採購法限制。但如果小自文具採購到其他各項



採購，無論是否具特殊性，都不適用採購法，顯然是特別寬鬆。

再以「特定業務類」科學技術基本法為例，參照「政府補助科學技術研究發展採購監督管理辦法」之規定，應視採購案件之特性及實際需要，審查並作成書面紀錄，備供查詢<sup>18</sup>。其結果及目的造成採購行為大鬆綁，科技採購固有其特殊性，例如特定科學儀器具有特殊規格及特定廠商，在採購上有許多不便，學者曾建議應該給予更多的彈性，包括制訂優良廠商、放寬採購程序等，然而同樣學者也提到科專研發學者無法體認政府採購法所要求之公正公開採購原則，同樣主管政府採購法機關也無法瞭解科專執行者之難處（翁興利、吳韋潔：2002：83-84）。從 87 年 12 月 29 日訂法之始，未排除適用政府採購法，經兩次修法，使科學技術研究發展採購不論金額大小，均不適用政府採購法。從完全限制到部分限制到完全不限制，僅只有採購金額是限制內容，對於採購項目並非限制之重點，而科研界所要求的放寬是不僅採購金額要完全開放，更要求採購結果要解放（何琍禎：2010：110-111），最後完全脫離政府採購法的限制<sup>19</sup>。但是這樣的發展是否具有正當性？監察院曾就使相關採購使用效益等提出彈劾<sup>20</sup>，倘若再深入探究，科研機構的困難其他採購制度也有類似情形，例如同樣與最有利標評選出席費過低一樣，因為政府採購法的委

<sup>18</sup> 參照「政府補助科學技術研究發展採購監督管理辦法」第 6 條第 1 項：科研採購應以促進科技研究發展、維護公共利益及公平合理為原則。第 2 項：受補助之公立學校、公立研究機關（構）、法人或團體辦理科研採購，達新臺幣一百萬元以上者，應視採購案件之特性及實際需要，審查廠商之技術、管理、商業條款、過去履約績效、工程、財物或勞務之品質、功能及價格等項目；審查應作成書面紀錄，並附卷備供查詢。

<sup>19</sup> 日前又爆發學者核銷經費案件，並有學者又以政府採購法規定質疑，經工程會表示係依據科研法辦理，不適用政府採購法，顯見核銷經費問題並非採購法之問題。參見工程會新聞稿，「學界補助研究案不適用政府採購法」，

<http://www.pcc.gov.tw/pccap2/TMPLfronted/ChtIn dex.do?site=002>，2012 年 4 月 6 日查詢。

<sup>20</sup> 參見監察院 0980801005 號調查報告，[http://www.cy.gov.tw/sp.asp?xdUrl=../di/edoc/eDoc Form\\_Read.asp&ctNode=910&AP\\_Code=eDoc&F unc\\_Code=t01&case\\_id=099000224](http://www.cy.gov.tw/sp.asp?xdUrl=../di/edoc/eDoc Form_Read.asp&ctNode=910&AP_Code=eDoc&F unc_Code=t01&case_id=099000224)，2012 年 2 月 29 日查詢。

託研究案，審計單位仍然要求適用相關的薪資請領規定，導致研究人員的待遇偏低，甚至必須以人頭方式請領酬勞，造成不便<sup>21</sup>。其採購態樣根本不具任何特殊性，形成為了避免受到其他機關管考，避開政府採購法所追求的公平公開原則，並無任何效益可言。

### 3.7. 工程會組織改造

依據行政院組織改造的規劃，工程會將業務分割為三部分，一、將政府採購業務，包括政府採購制度研訂及政令宣導、資訊之蒐集、公告及統計、各機關採購之協調、督導及考核及促進民間參與公共建設業務等，移由財政部掌理；二、技師、技術顧問與營建產業之管理等事項，由交通及建設部統籌辦理；三、統籌公共工程之規劃、審議、協調、督導及公共建設計畫之績效評估考核，移由國家發展委員會負責<sup>22</sup>。

工程會對於政府採購法相關業務切割規劃，一直受到內外的壓力，因此提出相關的建議案希望能有所改變，行政院研究發展考核委員會於 101 年 7 月 16 日邀集相關機關開會研商，決議提甲、乙兩案陳報行政院決定<sup>23</sup>，其中甲案為現行政府採購法業務中之工程及技術服務移撥交通及建設部，其餘歸財政部；乙案為全部政府採購法業務移撥交通及建設部。甲案為原先規劃方案只將公共工程採購劃由交通部負責，乙案則屬將原有工程會組織轉化納入交通及建設部，屬原機關整體移轉之方式，依據工程會對乙方案的優點評估如下：

- 一、政府採購法規體系完整，事權統一
- 二、政府採購法之修法幅度最小

<sup>21</sup> 何琍禎：2010，頁 109。另因詐領相關研究費遭檢方起訴，參見蘋果日報，2010 年 03 月 25 日「詐 108 萬研究費 成大教授起訴」，[http://tw.nextmedia.com/applenews/article/art\\_id/32385910/IssueID/20100325/applesearch/](http://tw.nextmedia.com/applenews/article/art_id/32385910/IssueID/20100325/applesearch/)，2012 年 2 月 29 日查詢以及以假發票核銷被起訴案件，「台大師大政大 教授詐補助」

<http://www.appledaily.com.tw/appledaily/article/headline/20120327/34116942>，2012 年 4 月 1 日查詢。

<sup>22</sup> 參照工程會公共工程電子報，101 年組改生效工程會力量擴散為三，[http://www.pcc.gov.tw/epaper/9909/news\\_15.htm](http://www.pcc.gov.tw/epaper/9909/news_15.htm)，2012 年 8 月 24 日查詢。

<sup>23</sup> 工程會公共工程電子報，49 期主委的話，[http://www.pcc.gov.tw/epaper/10108/column\\_0.htm](http://www.pcc.gov.tw/epaper/10108/column_0.htm)，2012 年 8 月 24 日查詢。



- 三、交通及建設部人力可充分支援政府採購法業務，提升採購品質
- 四、工程相關產業界及學界全面支持
- 五、有助於工程會同仁職涯發展
- 六、財政部、交通及建設部相關組織法需配合修正
- 七、鑒於明年1月1日組改啟動在即，而組改配套之軟體、法令等仍待整合，若能維持乙案之完整性，可提供無縫接軌服務。
- 八、有關交通及建設部同仁可在工程會現址提供各界服務，對各機關與工程產業最為方便。

根據工程會自我評估的乙案優點，從制度而言，其優點只在延續原有機關組織改變名稱，並無涉及制度變革或提升，工程會認為若採乙案，政府採購法僅需配合修正第9條，將主管機關改由交通及建設部；若採甲案，因涉及政府採購法共通業務之分工協調，修法作業較為複雜，且實務上一個法令亦不宜有多個主管機關。換句話說，乙案對工程會而言，組織改造的意義僅在於主管機關換名字，對於採購法現行相關法條研修並不在組織改造的範圍之內。

對政府採購制度而言，主管機關為誰，並不重要，從來就沒有正名的主管機關，只修法換主管機關名稱，根本就不是最重要的事，重要的是制度及相關規定是否可獲得修補。從法制制度而言，將政府採購法與公共工程相關技術管理分開，對現有的公共工程採購制度是一大衝擊，財政部主管政府採購法為法之主管機關，以往基於工程會職權而無法源依據的相關行政規則等採購規範，將失去法規的效力，必須有重新研定的問題。採購法的公共工程履約規範，並不是依據採購法所制訂，更多是由工程會依職權所訂定的標準，屬於外部制度，這種外部制度在運作上雖然被視為整體制度的一部份，但是一旦主管機關改變，接手外部機制的交通及建設部無主導公共工程履約之權力，所訂定的工程相關規範，不一定為機關所接受。依據機關權責劃分機制而言，財政部只主管採購流程，相關工程品管不屬財政部管理，權責分割的單位不可能會將以分割出去的業務進行比以往更好的整合，財政部沒有理由會做好工程會做不到的整合品管與投標資格管理的工作，因此不可能預期能夠提升投標廠商品質。

對辦理公共工程機關而言，以往工程會以採購稽核名義為之相關工程考核，將因交通及建設部失去採購法主管機關角色，不能強制要求機關在履約階段將相關規定納入履約內容，也無法迫

使機關必須將履約缺失視為採購缺失，強制必須改善，一旦工程缺失不屬採購缺失，主管工程品質的機關對辦理機關的約束力更小，履約管理的落差，將使得公共工程履約出現問題。

行政院在接獲工程會及研考會相關意見之後，已做出重大裁示<sup>24</sup>，將採購法的權責劃分依據乙案修改，政府採購事項以「行政委託」方式權宜變通，由財政部委託交通建設部辦理，再修改財政部組織法等，最後將政府採購法劃歸交通建設部主政。根據媒體報導，行政院改變政策的原因為「產業界的不斷反映」，與工程會電子報的說明內容相似，但對於政府採購制度是否進一步修法改善，並不在行政院現階段考量中。

#### 4. 新制度主義的觀點

對政府制度的研究一直是政治學重要的一環，但是只研究制度本身或條文的研究，使得制度研究並不能解釋或說明制度實際上運作的情形，Guy Peters 認為傳統制度主義強調法律層面，過於注重靜態制度層面的政治組織和法律條文，容易忽略其他非正式制度對社會的影響。也因為過於強調法律面，對於法律所構成的結構，認為制度結構即可以決定人的政治行動，因為結構固定，人的行為就會受限制，只要能瞭解結構就能理解該制度底下行動者的政治行動。正因為其強調結構的重要性，因此將結構視為全面性的狀態，對於個別狀況的差異不重視，也因此無法解釋個別差異性對結構所產生的衝擊及改變。雖然傳統制度主義者也認為結構會改變，但改變或制度的產生也只透過制度的歷史演變與分析來理解該制度是如何出現或產生 (Peters, 1999)。

新制度主義認為制度的運作並非一成不變，除行為人的選擇行為，會使相同制度出現不同的運作方式，進可能造成制度變遷。採購法均給予機關或採購人員相當大的自主權，其修法的過程亦朝向此一方向發展，卻在實行時，與法律制訂目的產生許多不一致或衝突的問題，新制度主義認為執行制度者本身會依循過去的歷史，找尋相同的軌跡，一旦被要求改變或者制度有改變，除非軌跡變動，因此改變行為，否則仍會依循舊有的軌跡。即使要改變行為，行為者也會依據最大

<sup>24</sup> 參見中國時報，「工程會組改 大逆轉」，2012年8月15日

<http://news.chinatimes.com/politics/11050201/122012081500120.html>，2012年8月24日查詢。



的利益進行改變，除非組織或環境也改變<sup>25</sup>。而且制度本身運作，並非全然是只依據制度本身的結構，行為者不僅依據制度採取行為，更會參照制度以外的規則、文化採取行動，會照社會慣例來行動，行為者將自己建構為社會的一份子來參與，並不斷地強化自身對社會慣例的認同<sup>26</sup>。行為者自身的「理性行為」其實也是社會所建構出來的，也可以說每個不同組織和社會團體都有他們的一套理性規範，而行為者則以一種具有社會適應性的方式來表達他們的身分。公務體系的各項倫理規範及交錯的法規制度，使得採購人員不只會依據採購法辦理，在可能的行制裁量中，會依照制度以外的規定採取行為。

採購法實務上所產生的問題，從新制度主義的觀點而論，各界對於採購法修法的要求重點不外乎效率與品質。分敘如下：

#### 4.1. 採購效率

除依據採購法第 105 條規定所辦理之緊急採購以外，即使所需時間較短之限制性招標，都必須保有一定時間的招標期限及等標期，即使工程會函文要求不能只依等標期下限辦理，但實務上採購人員不只衡量採購標的性質，還會衡量長官指示、案件急迫性、個人利益等，造成等標期是否足夠或過長，難以衡量。工程會曾分析相關工程流廢標原因，主要係部分工項單價編列偏低、原編列預算不足、契約未訂定合理物價指數調整規定、未訂訂合理之招標條件、技術門檻較高以及其他因素等<sup>27</sup>。這些因素與招標期日或等標期無關，與工程個案招標內容有絕大的關係，採購人員如未能審視招標內容，訂出合理的招標條件、規格，仍然無法執行有效率的招標。採購人員要求變更「3 家廠商」規定以加快效率，但實

務上會造成投標廠商家數不足因而競爭度不足，如果等標期又不夠多，會使競爭度更加不足，加上最有利標與最低標如何衡量，採購人員必須依照個案辦理，即使有原則性指示，但衡量判斷還是採購人員<sup>28</sup>。修法不一定可以讓制度朝向更健全或者更有益的方向發展。

新制度主義認為理性的行為者願意接受自身行為被制度所約束，因為其他行為者也同樣受到制度的約束，因此良好的制度不僅能夠制定出合乎大眾利益的政策，在規則上還能夠約束那些可能破壞集體效用的個人效用最大化的行為，而且這一套制度還能確保那些規則在制定後的執行(Peters, 1999: 43)。如果制度受到破壞或者違反公平性，受到傷害的就不只是行為者。

#### 4.2. 採購品質

最有利標與最低標優劣問題難以論斷，取消最低標是以「給予廠商較多或者適當的利潤，所得到之產品品質會好」的思考方式，但即使給予廠商較多或適當的利潤，也不一定有更好的品質。廠商在得標時必須依約履行，但工程採購案實務上卻有轉包或分包過多之情形，這是現行營造業之實況，如果不能從相關勞工、營造、建築等法規促使廠商必須改變僱傭關係等情形，並光依靠採購法限制廠商資格，並無法改善品質不固定的情況。更大的問題是來自於設計監造外包制度，因為政府編制日趨減少，造使人力不足，工程設計監造外包由顧問公司執行者非常普遍，監造部分機關限於人力難以實地全程管控，只能進行重點管理，並仰賴顧問公司的落實執行，顧問公司與承包營造商之間的關係也會影響到工程品質，負責監造的顧問公司是否能確實監督，不無疑問。再就勞務採購而言，勞務的履行端視結果而論，機關並無法在契約中規定過多的履行細項，造成機關無法確實評估廠商是否良好履約，如果採購人員能協調廠商良好履約，將有助提高廠商履約品質，這也不是採購法所能規範。

從新制度主義的觀點而言，政府採購法所構

<sup>25</sup> 新制度主義的理性選擇制度主義引用經濟學理性選擇的分析方式，認為人的行為會依循舊有模式發展，Veblen 說：「今日的形勢決定明日的制度」，制度都是從過去歷經演變而傳承下來，除非被迫改變，參照(Veblen, 2007: 157-158)歷史制度主義也發展路徑依賴之觀點以解釋制度之變遷，參見 Pierson, Paul. 2000, p.265。

<sup>26</sup> 社會學制度主義認為文化、非正式的規則、規範、慣例也是制度的一部分，Hall and Taylor, 1996, p.15-16。此一觀點亦為歷史制度主義所接受，Hall and Taylor, 1996, p.7。

<sup>27</sup> 參見工程會電子報，「驀然回首 520」，<http://www.pcc.gov.tw/epaper/9806/520.html>，2012 年 3 月 10 日查詢

<sup>28</sup> 公共工程會主任委員陳振川指示勞務採購以最有利標為原則，參見 NOWnews - 2012 年 2 月 21 日杜絕低價搶標弊端 工程會鼓勵勞務採購採最有利標，

<http://www.nownews.com/2012/02/21/91-2787631.htm>，2012 年 2 月 22 日查詢，但實務上勞務採購即使採用最有利標也有其問題，參見陳基峰，2009，政府勞務採購最有利標作業之研究，國立中山大學公共事務管理研究所未出版碩士論文。



成的制度約束機關與採購人員，在採購法逐漸的放寬規定及採購人員對於相關採購行為自行運作的結果，卻與法律所規範的原意已有相當程度的差異，社會上或者採購人員將運作不當或者運作差異，歸咎於制度的問題，但實際上卻並非制度有偏差，採購人員對於個案辦理狀況的問題，才是制度運作上的關鍵。採購流程中，可以發現許多問題並非政府採購法規定不足，而是採購人員不願承擔責任、或者評估能力不足所致。新制度主義確認為，制度的構成後，行為者仍然會依據自身的利益，或者非正式的規範，在制度進行自我的行動，並不會有一致性的作為，甚至會因為自我行動的作為，進而改變制度，即使制度本身並沒有錯誤，甚至修改制度也不會改善結果，卻仍有修改制度的壓力，促使制度必須修改制度。

91 年大幅修法，將上級機關的監督限制大幅取消，讓機關有較多自主權，可以依據採購內容進行適當的採購，但機關自主的結果就是對相關法律條文之引用會有相當大的落差，例如一般性的公共工程採公開招標辦理，卻有機關以限制性招標辦理，所依據的就是採購法所給予的彈性，機關本身在採購行為上的差異點極大，可能原因來自於機關首長的風格或其他因素，以作業流程而論，工程會已定有相關的作業流程包括函示、說明、參考資料等，但大幅授權後卻反過來受到不夠明確的質疑，行政院研究發展考核委員會委託研究的建議中即包含：「情節重大者之定義為何應明確」、「底價之訂定及標價偏低之認定不明確」、「適用最有利決標採購案件之條件不夠明確」、「政府採購項目之提前使用，應明確規範權利與義務」、「招標與決標制度之問題投標廠商資格之認定不夠明確」等<sup>29</sup>。以上所指不夠明確事項，姑且不論法律立法本身即有抽象化以適用於一般性事件的狀況，採購人員本有依據辦理事項解釋適用法規之責任，倘有疑義亦可函請解釋，然就工程會解釋之範圍，本就有極限，且若函示太過明確限縮，會限制到其他機關喪失彈性空間。至於採購人員實際辦理情形，沒有受到重視。也因此新制度主義認為光是研究制度本身並沒有辦法發現實際運作的結果，甚至要求修改制度，實際上對問題的解決是無益的。

採購制度也不能只單純的以單一制度視之，行政制度互有連結，相關法律及公務員文化又都會造成影響，使得採購制度的運作，不能單只以為採購制度討論。例如評選（審）委員出席費過

低及委託研究案的薪資過低的問題，結果沒有檢討相關法規，卻造成有特定人士支持的行政法人法、科技基本法不適用政府採購法，另形成一套制度，但採購法本身受到其他制度影響的評選（審）委員酬勞等問題依然沒有改變。以對採購人員最重要的法令之一的審計法而言，對採購制度的影響在於稽核權的行使，要求機關對於採購事項均必接受其監督，造成採購制度本身並沒有問題，但是監督機制卻引起受監督者的不便，進而要求脫離政府採購制度，另採其他採購制度，這種制度本身干涉到其他制度的運作，結果不適當的制度不僅沒有改善，卻造成其他制度因此受到限制，並只好改變制度，形成制度變更相當奇異的狀況。而且那些脫離採購法規範的採購行為，是否比採購法架構下更良善？毋寧是值得懷疑的。

當組織面臨變革時，對制度的行為者而言，制度的改變並非將制度修改精進，工程會進行組織改造直接影響到公務員，為避免受到衝擊，公務員引進外來壓力（如利益團體的意見），或者以維護制度的穩定性（減少修法幅度）等，以作為因應衝擊的擋箭牌，但類似利益團體的壓力需要時間累積，因此，組改的修改方案，就推遲到即將正式改組前才提出，讓主事者因受到積累的壓力後，沒有更多時間評估而改變政策。依據工程會所列舉的優點，兼顧員工的利益更成為維持就制度的重大理由。原工作內容及辦公處所不變、顧及員工生涯規劃、減少修法範圍，都使公務員可以避免更大的改變，但都不屬於制度提升的項目，制度變更對行為者而言，利益考量及行為文化規範等非法律條文考量，可能更大於對制度本身的修補提升，而且制度本身的僵固性，也使行為者朝向維護現有制度思考，對制度的改良則被視為較不重要的次階段任務。

## 5. 結論

政府採購法已實施超過 10 年，主管機關行政院公共工程委員會在行政院組織改造後，將被分為三部分。在業務移轉過程前後，將會是一個檢視相關法律制度視否完善而必須進行修法的關鍵時期。從本文所論及各項採購法實行的問題而言，採購法歷經修法過程，本身已有相程度的改變，對各級機關的適用狀況，也部分與原先立法的宗旨有所不同，現行的各項問題，除部分法條規範不清以外仍有修正的必要以外，也已經給予機關相當大的行政裁量權，而且給予主管機關較多的法律授權，避開法律層面，以行政規則方式處置，以便於主管機關可隨時修正，已經給予相

<sup>29</sup> 行政院研究發展考核委員會，研究政府採購制度問題探討與對策，中華民國 98 年 12 月。



當大的空間，但是顯然已偏離公平公正的宗旨。

從新制度主義的觀點而言，這樣的發展並不意外，甚至後續要求修法的聲音也絕對會持續不斷，但是應改善的重點卻還是沒有受到關注，縱令法制改變，依然會存在採購無效率或品質不良的情形，單純只認為制度本身有問題，而忽視行為人在制度下依據自身利益及其他因素所造成的結果，修法將不能改變狀態，顯然政策發展走向可能已非適當。

## 參考文獻

1. 薛曉源、陳家剛編，2004，《全球化與新制度主義》，北京：社科文獻。
2. 陳櫻琴，1996年11月，公共工程締約之法規範控制，月旦法學雜誌，第18期。
3. 余文恭，2006年2月，「論工程契約之性質及其義務群」，月旦法學雜誌，第129期。
4. 楊式昌，2007年6月，探論政府採購招標及履約階段之法律性質，技師月刊，45期。
5. 陳基峰，2009，政府勞務採購最有利標作業之研究，國立中山大學公共事務管理研究所未出版碩士論文。
6. 何珣禎，100年8月，政府委託研究發展計畫制度面與執行面之問題檢討，台灣經濟研究月刊，第34卷第8期。頁105-111。
7. 翁興利、吳韋潔，2002，政府採購法影響科專研發之研究，中國行政評論，第11卷第4期，頁67-92。
8. 監察院，2010，九十九年度「政府採購法公布施行10年來，關於限制性招標、最有利標、最低標之成效檢討」專案調查研究
9. Thorstein, Veblen., 李華夏譯，2007，《有閒階級論：一種制度的經濟研究》，台北：左岸文化。
10. 行政院研究發展考核委員會，2009，研究政府採購制度問題探討與對策。
11. 行政院秘書長 95年3月29日院臺工字第0950084600號函。
12. 公共工程委員會 93年6月7日工程企字第09300219880號函、97年1月28日工程企字第09700038350號、97年8月22日工程企字第09700349310號函、99年4月29日工程企字第09900165330號函。
13. 行政院新聞稿『劉揆：「採購法」條文修正有助提升採購效益』。
14. 監察院 0980801005號調查報
15. 聯合報 2011年12月21日「公共工程最低價標 3至5年廢除」  
<http://udn.com/NEWS/FINANCE/FIN2/6794794.shtml#ixzz1h81Uzrb1>，2012年2月29日查詢。
16. 中國時報 2012年2月22日「價格低於底價七折不予決標」  
<http://news.chinatimes.com/politics/11050202/122012022200722.html>，2012年2月29日查詢。
17. 中國時報 2012年8月15日，「工程會組改大逆轉」  
<http://news.chinatimes.com/politics/11050201/122012081500120.html>，2012年8月24日查詢。
18. 自由時報電子網 2012年2月2日，千祥橋改建包商傳跳票工程停擺  
<http://www.libertytimes.com.tw/2012/new/feb/2/today-north9.htm>，2012年2月29日查詢。
19. 蘋果日報 2010年10月02日「6非法外勞枉死包商踢皮球卸責」  
[http://tw.nextmedia.com/applenews/article/art\\_id/32856471/IssueID/20101002/applesearch/](http://tw.nextmedia.com/applenews/article/art_id/32856471/IssueID/20101002/applesearch/)，2012年2月29日查詢。
20. 蘋果日報，2010年03月25日「詐108萬研究費成大教授起訴」  
[http://tw.nextmedia.com/applenews/article/art\\_id/32385910/IssueID/20100325/applesearch/](http://tw.nextmedia.com/applenews/article/art_id/32385910/IssueID/20100325/applesearch/)，2012年2月29日查詢。
21. 蘋果日報，2011年03月27日「台大師大政大教授詐補助」  
<http://www.appledaily.com.tw/appledaily/article/headline/20120327/34116942>，2012年4月1日查詢。
22. 中央社 2011年10月04日「政府採購新思維工程履歷上路」  
<http://www2.cna.com.tw/News/aFE/201110040059.aspx>，2012年2月29日查詢。
23. NOWnews - 2012年2月21日杜絕低價搶標弊端 工程會鼓勵勞務採購採最有利標  
<http://www.nownews.com/2012/02/21/91-2787631.htm>
24. 工程會公共工程電子報「採購法大鬆綁」  
<http://www.pcc.gov.tw/epaper/9802/laws.html>，2012年2月29日查詢。
25. 「101年組改生效 工程會力量擴散為三」  
[http://www.pcc.gov.tw/epaper/9909/news\\_15.htm](http://www.pcc.gov.tw/epaper/9909/news_15.htm)，2012年2月29日查詢。
26. 「驀然回首 520」  
<http://www.pcc.gov.tw/epaper/9806/520.html>，2012年3月10日查詢。
27. 「學界補助研究案不適用政府採購法」  
<http://www.pcc.gov.tw/pccap2/TMPLfronted/Ch>



- tIndex.do?site=002 ，2012 年 4 月 6 日查詢。
28. 49 期 主 委 的 話 ，  
[http://www.pcc.gov.tw/epaper/10108/column\\_0.htm](http://www.pcc.gov.tw/epaper/10108/column_0.htm) ，2012 年 8 月 24 日查詢。
29. Hall, Peter A. and Taylor, Rosmary C. R., 1996, “Politic Science and the three new institutionalisms” , Political Studies, 44(5), pp936-957
30. Immergut, Ellen M., 1998, “The Theoretical Core of the New Institutionalism” , Politics and Society , 26(1), pp23-40.
31. Pierson, Paul. 2000,p.265 “Increasing Return, Path Dependence, and the Study of Politics” , American Political Science Review, Vol. 94 , No. 2, June2000, pp251-267 。

