

國立政治大學 社會科學學院
行政管理碩士學程第十屆碩士論文

指導教授 魏 艾 博士

兩岸政府採購之政治經濟視角研究

*A Study on Cross-Strait Government Procurement :
from the political and economic perspective*

研究生 李勝楷 撰

中華民國一〇〇年六月

國立政治大學社會科學學院
論文口試審定書

行政管理碩士學程

兩岸研究 組 李勝楷 所提之論文

題目 (中文) 兩岸政府採購之政治經濟視角研究

(英文) A Study on Cross-Strait Government Procurement :
from the political and economic perspective

業經本委員會審議通過

論文口試委員

范世平

朱澤民

魏艾

魏艾

楊和鈞

指導教授

院長

中華民國 100 年 7 月 1 日

謝辭

本論文得以完成首要感謝恩師魏艾教授，老師治學嚴謹，除字句仔細閱覽及指導，並囑咐對於學術研究的態度與堅持，是我最深刻的學習。感謝師範大學范世平教授、景文科技大學朱澤民教授，對於本論文諸多的指導；也要向師承的各位老師：中國大陸政治研究-冷則剛教授、寇健文教授，政治學-高永光教授，土地問題-楊松齡教授，經濟學-朱美麗教授、翁永和教授、王國樑教授，國際關係-李明教授，行政法-董保城教授，研究方法-陳小紅教授、童振源教授等至上的最高的敬意和謝意。

感謝交通部臺灣區國道新建工程局溫聰敏工程司、建築師曾憲莒先生及蔡弘博先生、廈門台商協會，協助本論文的訪談計畫；此外，廈門大學李非教授、上海財經大學耿曙教授，於我訪問廈門及上海期間，撥冗接見，並給予許多特別的見解與方向，在此也一併致謝。

對於本論文的研究啟發，引領我進入政府採購的領域和學習，要謝謝司法院葉大法官百修、前臺北高等行政法院項科長程連，當年責成我受政府採購一系列的訓練；而在訓練的過程中，楊錫安老師、王麗鳳老師對於工程採購實務及我國政府採購的進程，對我皆有重要的影響。感謝宜蘭縣政府社會處的各位長官及同仁，容忍我請假的頻繁，讓我有機會深入中國大陸的研究領域，尤其是楊副處長給與我社會科學研究方法的指導。

進入政大行管碩，猶如金庸小說筆下的令狐沖一般，接受老師們注入深厚的內功以及十八般武藝的洗禮，還結識志同道合、學識淵博的同窗好友，使得三年的研究所生涯，過得緊張刺激又豐富充實。謝謝當初勉勵我持續進修的李信璋、張嘉玲、江淑婷等三位同學，我時常想起那段準備考試的日子，一同求學的時光。還有林惠香同學往返中國大陸工作之餘，協助我獲得中國大陸的圖書，乃至於行李超重，是我一直很過意不去的。謝謝詹嘉玲同學在上課期間，熱情又細微的關懷，縱然只是一張小小的面紙。特別要感謝我的高中同學-詹耀榮先生，以「鼓勵」的態度，無償提供我各式的參考圖書。

感謝我最愛的家人，謝謝你們放任我悠遊在學術的領域當中，資助我想做的事情，家庭的親情與溫暖，是無與倫比的偉大，也將本論文獻給我最親愛的妹妹，雖然妳離我漸遠，我卻不曾忘記此生的砥礪和快樂的時光。

本文如有脫誤或未盡之處，皆係筆者才疏學淺所致，謹請學術先進不吝給予指正為禱。

李勝楷 謹識
2011年於蘭陽

摘要

在世界貿易組織（WTO）的架構之下，各國對於政府採購的行為逐漸多所重視，因政府機關兼具有公權力行使單位，而以不同之民事主體身分到市場上購買貨物、勞務等的採購行為，進而影響國家的財經政策，並隨著政府行政部門在國家活動中的加強作用，政府採購金額不斷的擴大，政府採購職能也由簡單的節約公共資金和提高公共資金使用效率，拓展到政府解決貧困、扶持弱勢產業甚至走出經濟的低潮等等。當國家利用政府採購功能解決前述問題，進而影響國際自由貿易，產生國際經濟往來時的自由貿易壁壘，政府採購就成了國際經濟貿易規則所欲約制的對象。

政府採購協定（GPA），是 WTO 架構下的複邊協定之一，我國在 2009 年加入後，開啟了政府採購制度的新頁，也使我國廠商得以進入其他會員國的政府採購市場。中國大陸自 2001 年加入 WTO 時，就承諾加入的原則及立場，迄今尚未入會。

中國大陸實施政府採購法之前，對於政府採購規範的相關資料甚少，然中國大陸依其政治經濟的影響力，不論是掌有各經濟體之各國外債，或者國家之間所簽署的投資合作協議，甚至各國家、各經濟體都渴望中國大陸政府出手投資或挹注資金以解決其國內經濟問題的情況之下，中國大陸透過 GPA 尋拓商機的需要，與各國覬覦中國大陸的政府採購市場，在競爭當中產生有趣的博弈現象。

本文從兩岸相關政府採購制度沿革、政治經濟的發展過程、加入政府採購協定的相關資料，探討政府採購執行及台商參與中國大陸政府採購所發生的問題。

關鍵詞：政府採購協定、政府採購市場、政府採購法、台商

Abstract

Within the framework of the World Trade Organization (WTO), countries are paying more attention to the government procurement. The government agencies, despite being public authority bodies, act as civil subjects as well while purchasing merchandise and services in the market, hence the government procurement can affect a country's financial policy. Moreover, as the executive departments dominate national activities and the procurement amounts grow constantly, the functions of government procurement extend from saving public funds and improving their efficiency to addressing poverty, supporting declining industries and even overcoming the economic downturn, etc.. As long as the government procurement are used to solve the mentioned problems, and consequently trade barriers are set on free trade in terms of international economic exchange, government procurement become an object of international trade regulations.

Government Procurement Agreement (GPA) is a plurilateral agreement under the framework of the WTO. Taiwan's accession to the GPA in 2009 not only turned a new page on our government procurement system, but also entitled our suppliers to enter the government procurement market of other Member States. On the other hand, the PRC is not yet a GPA member state, despite its policy and commitment to join since the accession to the WTO in 2001. Little information is available on government procurement specifications before the implementation of government procurement law in the PRC. Nevertheless, the PRC has great political and economic influence with its investment in the foreign debts of other economies, the investment cooperation agreements it signed with other countries and the fact that many economies are expecting its investment or capital injection to help them out of the domestic economic difficulties. It is under this circumstances that China wants to expand business opportunities through the GPA while other countries are eagerly eyeing the Chinese government procurement market. Their competition forms an interesting game phenomenon.


In this dissertation I compile relevant information to compare the cross-strait government procurement system evolution, their political and economic development process and their accession to the Government Procurement Agreement. I also have interviews with government procurement officials from both sides of the strait, participating suppliers and Taiwanese businessmen in order to study the issues that occur when government procurement projects are implemented and when Taiwanese businessmen get involved with the PRC government procurement.

Keywords: government procurement agreement, government procurement market, government procurement law, Taiwanese businessmen

目次

第一章、緒論	
第一節 研究動機	1
第二節 研究背景	2
第三節 研究目的與範圍	4
第四節 研究設計	4
第二章、政府採購的意涵與文獻回顧	
第一節 政府採購的概念	8
第二節 政府採購的文獻探討	19
第三節 政府採購的政治經濟理論	24
第四節 政府採購協定的相關文獻回顧	28
小結	29
第三章、兩岸政經環境的演變與政府採購的關係	
第一節 我國政經環境的演變與政府採購的關係	32
第二節 中國大陸政經環境的演變與政府採購的關係	42
第三節 政府採購協定與兩岸政府採購之政治經濟效應	47
小結	54
第四章、兩岸政府採購法之體系比較分析	
第一節 兩岸政府採購法沿革	56
第二節 兩岸政府採購法之內涵比較	58
第三節 兩岸政府採購爭議案件救濟制度之比較	66
第四節 兩岸政府採購法之處罰制度比較	72
小結	73
第五章、兩岸政府採購現況之分析	
第一節 我國政府採購業務推動現況及問題	75
第二節 中國大陸政府採購業務推動現況與問題	81
第三節 台商參與中國大陸採購市場之問題	83
小結	86
第六章、結論	87
參考文獻	90

表次

表 2-1 政府外部行為之不利益性質比較表	25
表 3-1 我國 2010 年中央機關依標的分類，我國以外各原產地之決標金額及件數統計	42
表 3-2 中國大陸 2008 年中央各單位採購情形	44
表 3-3 中國大陸 2008 年各省市採購情形	45
表 3-4 中國大陸 2010 年外匯儲備情形表	46
表 3-5 我國承諾開放清單主要內容	48
表 3-6 我國適用 GPA 與政府採購法條文對照表	49
表 3-7 我國 2010 年於 GPA 得標案件類型統計表	50
表 3-8 其他 GPA 會員政府採購之我國得標廠商統計表	51
表 4-1 我國與中國大陸政府採購用語比較表	61
表 4-2 兩岸採購方式對照表	62
表 5-1 2007 年至 2009 年我國政府機關公開辦理決標案件數及金額比率	77
	
圖 1-1 論文研究流程圖	7
圖 1-2 論文研究架構圖	7
圖 4-1 中國大陸政府採購管理組織圖	64
圖 4-2 我國政府採購管理組織圖	65
圖 4-3 中國大陸政府採購管理組織圖	65
圖 4-4 我國政府採購管理組織圖	66

第一章 緒論

第一節 研究動機

隨著國際貿易與投資日益發達，自 1970 年代起，國家與國家之關係，在經濟領域的互相合作，加上經濟景氣的影響，世界走入全球化¹的經濟時代，帶來全球經濟的整合，於是在世界貿易組織（World Trade Organization，簡稱WTO）²的架構之下，各國對於政府採購的行為逐漸多所重視，因政府機關兼具有公權力行使單位，而以不同之民事主體身分到市場上購買貨物、勞務等的採購行為，進而影響國家的財經政策，並隨著政府行政部門在國家活動中的加強作用，政府採購金額不斷的擴大，政府採購職能也由簡單的節約公共資金和提高公共資金使用效率，拓展到政府解決貧困、扶持弱勢產業甚至走出經濟的低潮等等任務。當國家利用政府採購功能解決前述問題，進而影響國際自由貿易，產生國際經濟往來時的自由貿易壁壘，政府採購就成了國際經濟貿易規則所欲約制的對象；且政府機構的採購量，往往動輒佔一個國家的GNP 10%到 15%之間，採購的金額通常可占政府支出的 30%以上，³尤其是西方國家政府採購支出的比例和數量更臻明顯，因此政府採購制度與政府採購市場現在成爲了許多國家所關切的領域。

我國於 1999 年開始施行政府採購法，該年之採購總金額爲新台幣 4314.86 億元，到了 2009 年時達到 1 兆 2,844 億元；⁴中華人民共和國政府於 1998 年依照初期試行政府採購暫行管理辦法實施時，其規模即達人民幣 31 億元，2003 年政府採購法施行後，2007 年的採購總額增加到 4,000 億元人民幣。⁵近年來全球經濟景氣呈現低迷與動盪的狀態，除了兩岸政府之外，許多國家透過擴大公共工程的投資，或是刺激國內消費的手段，以求國內經濟景氣平穩，因此政府採購的金額亦隨之擴大，尤其是近年來中國大陸經濟實力崛起的同時，除了經常性的舉辦各種性質的大型國際活動，藉以提高其國家能見度外，

¹ 「全球化」(Globalization) 一詞之應用，雖在學界的發端，惟僅知大約是 1960 年代之後出現。

² 世界貿易組織 (World Trade Organization, 簡稱 WTO) 是現今最重要之國際經貿組織，依據經濟部國貿局 WTO 入口網站 2011 年 1 月 5 日登載：「迄至 2008 年 7 月 23 日止共擁有 153 個會員」。WTO 會員透過共識決或票決之方式，決定 WTO 各協定規範之內容及對各會員之權利義務，將多邊貿易體系予以法制化及組織化，各會員依據此制定與執行其國內之貿易法規。此外，WTO 爲會員間討論如何建置經貿規範之論壇，監督會員執行及遵守相關協定之規範，並協助會員進行執行協定之技術合作。

³ 馬海濤、姜愛華著，《我國政府採購制度研究》，(北京：北京大學出版社)，2007 年 4 月，頁 4。

⁴ 行政院公共工程委員會，《98 年度政府採購業務推動情形及執行績效》，(台北，行政院公共工程委員會)，2010 年 3 月，頁 1。

⁵ 中華人民共和國政府採購年鑒編輯委員會，《2009 年中國政府採購年鑒》，北京：中國財政經濟出版社，2009 年 12 月，頁 17。

也使國際上注意到中國大陸政府施政所需的各項工程、財物、勞務（服務）的政府採購市場之規模甚鉅，因此在中國大陸申請進入WTO的同時，也要求中國大陸必須要加入政府採購協定。

在兩岸⁶經濟貿易往來頻繁的今日，依據我國行政院大陸委員會統計，自1991年至2010年12月止，台商赴中國大陸投資累計件數38,685件，金額累計達973億2,092萬美元。⁷台商對於商機嗅覺高度靈敏，曾有形容：「有商機，即可見台商！」，兩岸在語言、文化面向因歷史背景及早期政治的影響，使得臺灣的商人進出中國大陸，在適應上占有先天之優勢，因此台商將比其他國家廠商更有機會進入中國大陸的政府採購市場。我國自2008年政黨再次輪替以後，大力擴大內需市場，新興公共工程，政府採購的規模也大量增加，如俟後中國大陸加入WTO架構下之政府採購協定（下稱GPA）時，屆時中國大陸資金進入我國政府採購市場恐難避免之勢。職是之故，瞭解兩岸政府採購制度，以及對於兩岸政府簽訂採購協定後所產生政治經濟之影響，乃不容小覷的課題。

筆者自2001年起參與政府採購工作，並受相關基礎訓練、進階訓練合格，對於我國政府採購制度的演進，以及政府採購的政治經濟環境變化，自當深層認識為是。中國大陸自2001年加入WTO時，就對複邊協定之一的GPA協定承諾加入的原則及立場，但是中國大陸實施政府採購法之前，對於政府採購規範有關資料甚少，究係是何原因使中國大陸一夕之間變成「一步到位」？除此之外，好友、親人赴中國大陸投資者多，對於廣大的中國大陸政府採購市場，究竟台商能否在此一領域馳騁；為本文研究之動機。

第二節 研究背景

兩岸政府在申請加入WTO的過程中，有許多國家認為兩岸政府採購規模甚大，我國之政府採購相關作業，仍有部分不符合國際作法、且公開透明化不足等情形；⁸中國大陸之政府採購情形，更是如同神秘的黑盒子一般，其歷經大躍進、文化大革命等等之社會

⁶ 為維護學術中立，且基於現況，為不相隸屬之政治實體與法律制度，所稱「兩岸政府」係指「中華民國政府」與「中華人民共和國政府」，然為利閱讀，部分仍以「臺灣地區」與「中國大陸」表示，以避免文字繁瑣冗長，另本文一律使用正體字型。至於年份因兩岸政府使用方式不同，統一以西元年份表示，避免紊亂。

⁷ 我國行政院大陸委員會，「台商對中國大陸投資金額統計」，（台北，《兩岸經濟統計月報》，第215期，表10），2011年2月，〈<http://www.mac.gov.tw/public/Attachment/12149441513.pdf>〉。

⁸ 中華民國政府為加入世界貿易組織，為避免在國際政治上造成糾紛及中華人民共和國以「一個中國」等政治因素干擾，遂以「臺灣、澎湖、金門、馬祖個別關稅領域」為入會單位。

震盪時期，自 1970 年代末期開始推行「經濟改革和對外開放」政策之後，始漸與國際接觸進而接軌，因此於加入 WTO 的過程，被要求同時必須承諾簽署政府採購協定，以作為入會條件之一，故為了配合未來簽署後，兩岸之國內各機關之作業需要，必須先訂定政府採購法，以為因應。我國於 1998 年 5 月，經立法院三讀通過、總統公布，全文共一百一十四條之《政府採購法》，於 1999 年 5 月 27 日正式施行。中國大陸則於 1998 年開始全面推行政府採購制度，在借鑒於其他國家經驗的基礎上，其政府採購制度在摸索中逐漸成型，於 2002 年 6 月 29 日第九屆全國人民代表大會常務委員會第二十八次會議通過「中華人民共和國政府採購法」並於 2003 年 1 月 1 日實施。

自 1949 年兩岸因政治因素阻隔而造成分裂、分治的現實，形成兩個互不管轄的政治實體態勢，因此兩岸的法制發展，呈現兩種不同的法律發展模式，⁹各有其脈絡；對照於兩岸政府採購法制度，也因法制歷史演進的過程，而有不同的詮釋與觀點。

政府採購為國家重要的經濟活動行為，牽涉到政府施政與政策目的及其所影響之市場效應，不可小覷。例如我國的重大公共工程的決策，藉由政府的公共投資，或在特定區域興辦特定事業，政府採購行為可視為這些政策及投資的執行，進而帶動各行業的經濟發展。中國大陸在 1997 年後，出現通貨緊縮的現象，加上 1997 年亞洲金融風暴，1998 年開始中共將「擴大內需」作為中國大陸經濟發展的一項長期戰略方針，以拉動經濟成長。¹⁰從 2001 至 2005 年的「十五」規劃，集中在結構調整和提高人民生活水平，並在基礎設施建設、生態環境保護等公共領域等議題多有著墨。「十一五規劃」更以突顯經濟增長方式、產業結構、三農問題、城市化、區域發展以及和諧社會等六大重點，構築五年的發展策略。至中共第十七屆中央委員會第五次會議所提出的「十二五規劃」，以「加強農村基礎設施建設和公共服務，拓寬農民增收渠道，完善農村發展體制機制，建設農民幸福生活的美好家園。要發展現代產業體系、提高產業核心競爭力，改造提升製造業，培育發展戰略性新興產業，加快發展服務業，加強現代能源產業和綜合運輸體系建設」，¹¹為 2010 年到 2015 年的重要施政目標。

綜合前述中國大陸經濟政策，從 2001 年起中國大陸對於國內基礎設施建設、公共工

⁹ 王文杰，《中國大陸法制之變遷》，（台北：元照出版社）2002 年 10 月，頁 345。

¹⁰ 魏艾等著，《中國大陸經濟發展與市場轉型》，（台北：揚智文化），2006 年 10 月，初版二刷，頁 22。

¹¹ 中國共產黨新聞網，〈中國共產黨第十七屆中央委員會第五次全體會議公報〉，2010 年 10 月 18 日，〈<http://cpc.people.com.cn/BIG5/64093/64094/12984427.html>〉。

程，藉以刺激經濟景氣，帶動區域發展，可預料的是中國大陸政府採購的市場規模愈趨龐大，將來可能為各國廠商競逐的標的。而我國台商投資中國大陸之範圍及金額屢創新高，兩岸經貿互賴關係日益加深，加上三通、直航等效益，倘以中國大陸政府採購市場金額視為其深度，採購項目視為其廣度，政府採購金額龐大，項目包涵了工程、財物、勞務服務，其深度與廣度皆是吸引投資的目標。

惟政府採購並非單純從其法律規定，或就其法條的熟捻，即可知其全貌，政府採購制度的發展與施行，與其政治與經濟之發展皆有緊密的關連，尤其是中國大陸的政府採購制度，受其政治經濟發展之影響甚鉅，因此於後章論述兩岸政府採購法規的同時，也將政治經濟層面之背景為概略說明，俾利瞭解其制度形成之因果。

第三節 研究目的與範圍

為分析兩岸政府採購制度演進的過程，瞭解兩岸政府採購法制之緣由和內涵，以及加入政府採購協定的進程，本文將整理兩岸相關政府採購制度沿革、政治經濟的發展過程、加入政府採購協定的相關資料，並藉由訪談兩岸辦理政府採購人員之實務運作及對於採購制度運行的看法或建議，期能彙集意見，提供法規修正參考、改善政府採購爭議處理執行所發生問題、適應政府採購協定的規範之外，也期望有助台商進入中國大陸政府採購市場，並提供參考與建議。

為了切合研究之目的，並考量研究可能遭遇的限制，當馭繁為簡，將研究內容臚列，俾免爾後在研究探索的方向上造成偏移，因此對於本文的研究內容，概分成以下四項：

- 一、兩岸政府採購制度形成與政治經濟背景及影響。
- 二、兩岸政府採購制度沿革及法制面比較。
- 三、兩岸現行政府採購制度爭議處理制度現況。
- 四、兩岸政府採購行為與其他面向之關連。

第四節 研究設計

依據研究動機和研究目的，於文獻探討及題目當中有關「政府採購」的意涵與沿革

之外，本節主要說明研究方法的設計與實施，研究方法及架構如圖 1-1、1-2 所示。

一、研究方法

社會科學的研究有很多方法，每一種方法都有其優點及缺點，有的研究方法較其他的方法，更能適切的去研究某些概念。¹²加上研究方法的種類與日俱增，在受到研究倫理、研究者特質與資源等外在條件的限制下，研究方法的選擇，旨在使研究者找出最適合的方式獲得回答，基此，本文選擇以文獻分析法、比較研究法、深度訪談法等方法進行研究。

(一)、文獻分析法

本文透過蒐集有關資料，將就兩岸政府採購制度及政府採購爭議機制之相關規定予以介紹，期能在各學者、專家所著之相關書籍，相關期刊、論文等文獻加以分析後，對於政府採購制度形成及施行後的各種現象提出觀點及解釋。

(二)、比較研究法

由二個或多元的現象，以共同的基礎單位加以資料分析，確定其差異性和相似性，進而得到深入之論點，此為比較研究法的最大特色。對於兩岸政府採購法令規章的形成、發展、變遷及現行運作的方式，以政治經濟發展的觀點，予以探討比較分析，釐清其制度的內涵和特點。

(三)、深度訪談法

深度訪談指的是希望透過訪談，以取得重要的因素，而這些重要因素並非單純用面對面式的普通訪談就能得到結果。且深度訪談有別於單純訪談，深度訪談目的在於透析訪談的真正內幕、真實意涵、衝擊影響、未來發展以及解決之道。一般而言，深度訪談能比一般訪談要花費更多的時間，但是其所得到的結果更具能深入描述事物的本質，以作為進一步分析的依據。¹³此外，訪談在質性研究中佔有很重要的地位，也可以做為量化研究的先導。訪談也能運用在眾多範圍，從不熟悉的探索性研究，以比較的觀點，找到成熟的領域，使訪談的結果可以有發揮之處。

因此在深度訪談的過程當中，訪談者應盡可能使用最少的提示和引導問題，鼓勵受

¹² 李美華、孔祥明、李明寰、林嘉娟、王婷玉、李承宇合譯（Earl Babbie 著）《社會科學研究方法下冊》（台北：時英出版社），2004 年 7 月，頁 154。

¹³ 萬文隆，「深度訪談在質性研究中的應用」，（台北：《生活科技教育月刊》，第 37 期第 4 卷），2004 年。

訪者在一個沒有限制的環境裡，針對訪談主題盡可能談論自己的意見。基此，衡酌本文之性質與目的，並有鑑於兩岸政治經濟發展的差異，在文獻的取得必然有其困難與不足之處，並考量兩岸政府採購實務工作的環境與困難度各有不同，因此輔以深度訪談方法以彌補前述研究方法之不足，在訪談的對象上，選擇兩岸具有實務參與工作之政府部門人員、廠商，以瞭解政府採購的執行，有利作為政府採購法制實際運作情形之分析研究，尤其是台商參與中國大陸政府採購市場不甚明確的情形下，對於中國大陸台商團體幹部與職員、曾經參與中國大陸政府採購經驗之台商訪談資料，更為重要的研究參考。

二、研究流程

本文作成之流程如圖 1-1 所示，詳細進行方法說明如下：

(一)、擬定執行計畫

擬定本文將執行之方法與步驟，確定資料收集與訪談的目標及對象等，初步討論後續研究與計畫執行方向。

(二)、收集整理國內外相關文獻

透過資料收集及訪談等方式，收集並整理兩岸政府採購制度演進等相關文獻，以供後續分析工作之參考。

(三)、相關人員訪談

數量上擬採用個別訪談方式，層次上採用深度訪談方法，以非標準化，無結構、直接的個人訪談方式，避免因身分特殊對於議題而有所保留或不願提供相關意見。在選擇訪談的對象上，在我國方面：訪談中央採購主管機關及地方採購主管機關人員、中央機關某單位退休之採購主管人員，祈能經過訪談後，更能了解政府採購法施行前後的差異性。其次訪談曾參與我國政府採購之廠商，以瞭解中央與地方的採購問題，及廠商參與政府採購的觀點。

中國大陸方面則訪談廣東省東莞市人民政府相關人員，藉以瞭解中國大陸地方行政部門對於政府採購議題的看法與認識。此外，為了解台商參與中國大陸政府採購的情形，訪談台商聚集度較高之台商投資協會幹部，以及曾經參與過中國大陸政府採購之台商，期能對於台商進入中國大陸政府採購市場提供意見。

(四)、報告撰寫

將上述各階段所收集之文獻與訪談結果及資料分析，進行整理分析，彙整論文報告。

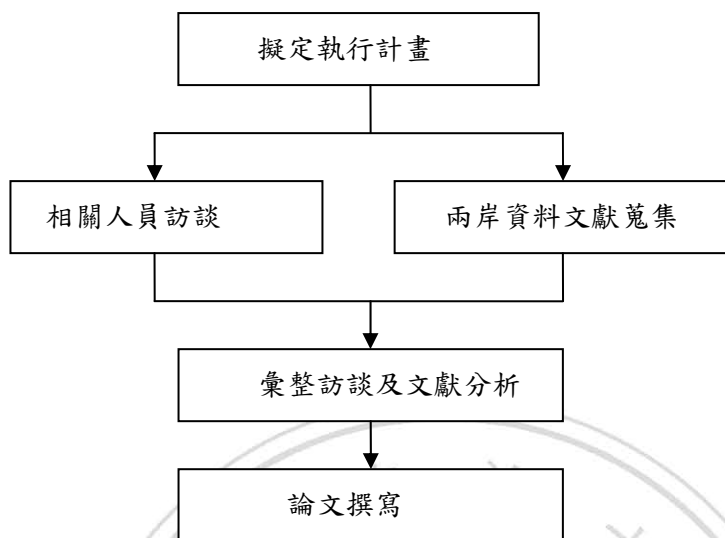


圖 1-1 論文研究流程圖

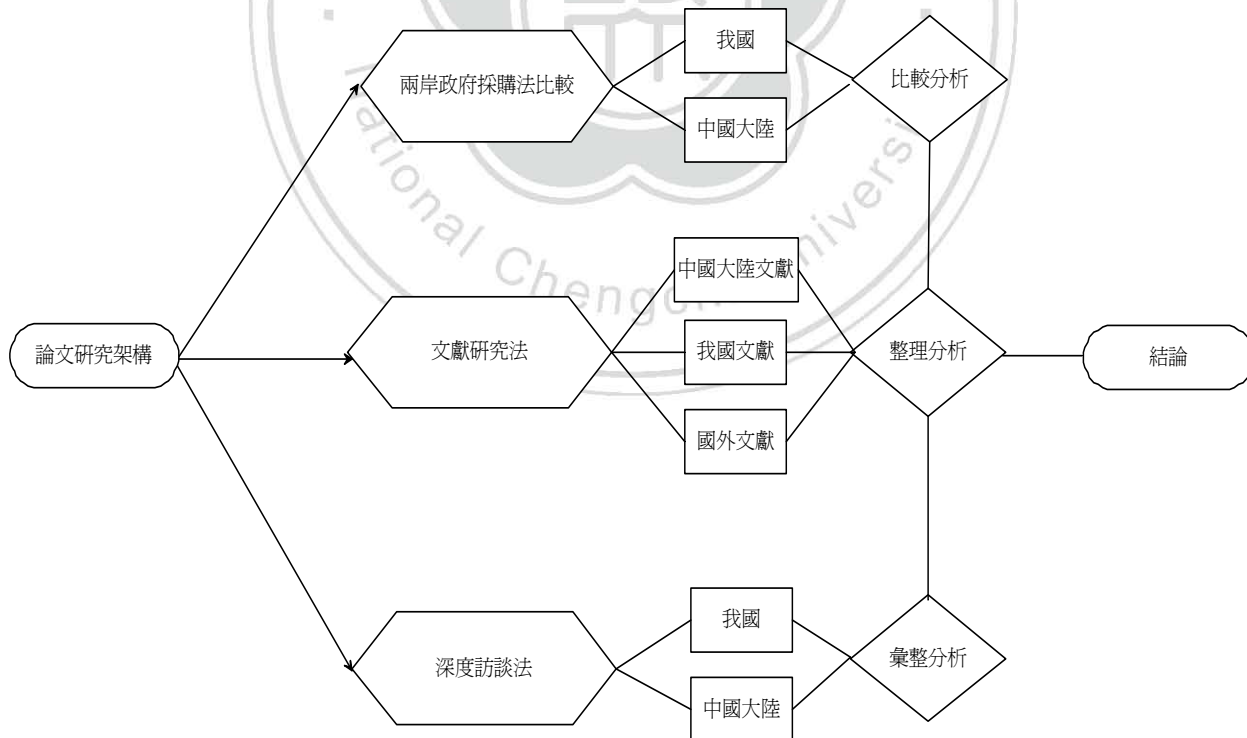


圖 1-2 論文研究架構圖

第二章 政府採購的意涵與文獻回顧

何謂政府採購？政府採購究係是政府的經濟行爲，還是政治行爲？向來多有論述，惟迄今仍未能單純以二分法而予以界定。也因為政治行爲與經濟行爲之思維邏輯具有差異，而對政府採購的界定有不同的觀點。從政府採購制度的雛型直到今日，世界各國透過聯合國貿易法委員會的「貨物、工程和服務採購示範法」¹⁴甚至是WTO架構下的政府採購規範及政府採購協定（GPA），每個國家的政府採購制度自有其變遷與脈絡。本章從政府採購的歷史沿革，將兩岸政府採購行爲，以政治經濟整合的觀點，探討政府採購組織與制度的結構變遷及其形成的因果和影響。

第一節 政府採購的概念

一、政府採購行爲的沿革

政府採購的形成可追溯至十八世紀末十九世紀初。1782年，當時的英國政府就曾經設立文具公用局，專門掌理政府部門需要的辦公用品採購。該局後來發展成爲物資供應部，專門負責採購政府各部門所需要的物資。¹⁵

美國獨立戰爭時期，爲了採購戰爭所需的物資，就由某些軍事機構從事類似於今天政府採購部門的工作。美國聯邦政府對民間單位採購開始於1792年，當時美國聯邦政府以法律的形式，將聯邦政府的物資採購權力賦予首任財政部長Alexander. Hanmierdu（亞歷山大·漢彌爾頓）。在19世紀初期，美國國會的一些議員爲了幫助其朋友獲得政府採購合約，於1806年首次通過了關於封閉式招標（Sealed Bidding）採購的系列法律；1861年，美國國會通過了一項聯邦法案，對封閉式條款做了修正，結果成爲以後美國政府採購立法的基礎。¹⁶該法案明確規定：凡是超出一定金額的採購案，美國聯邦政府都必須使

¹⁴ 聯合國貿易法委員會的「貨物、工程和服務採購示範法」是在該委員會的「貿易法委員會貨物和工程採購示範法」之基礎上發展而來，是聯合國大會爲促進國際貿易法的協調和統一，消除因貿易法的差異而對國際貿易造成不必要的障礙而設立的機構。成員包含所有區域的國家和經濟發展處於各種水平的國家，該委員會擬定「貨物、工程和服務採購示範法」起因於一些國家和地區的現行採購立法不夠完善或已經過時，以致使其國內之公共採購處於效率低下的局面。尤其是對發展中國家和經濟處於過渡階段的國家，因爲其缺乏可用於公共採購的資金，所以盡可能以最有利的辦法進行採購是十分重要的。「示範法」就是要給這些國家或地區的國內立法提供一個可供參考的藍本，作爲各國評價和更新其採購法規和慣例時參照的範本。此外也有助於減弱或消除因各國採購法規的差異和缺乏而造成國際貿易的障礙。

¹⁵ 曹富國、何景成，《政府採購管理規範與實務》，（北京：企業管理出版社），1998年版，頁15。

¹⁶ Steven Kelman, "Procurement and public management: the fear of discretion and the quality of government performance", API Press, 1990, P.15

用公開招標的方式。法案還對招標的方式、程序等進行了詳細的規定。1933 年美國聯邦政府頒布了《購買美國產品法案》(Buy American Act) 是美國政府干預經濟生活的有效手段。當時的美國正處於經濟大蕭條時期，羅斯福總統嘗試著以擴大美國內需市場暨擴大政府公共支出、大力增加公共工程的採購來擴大就業，以促進美國國內經濟的復甦。根據這項法案的規定，美國政府在採購商品時，應當優先購買美國產品，除非有關部門和機構的負責人經判斷認定購買美國產品在成本上不合理或者不符合美國的利益。從而實現保護政府採購市場的目的。因此藉由《購買美國產品法案》以扶植及保護美國工業、勞工和美國投資資本的手段。

1947 年和 1949 年美國國會分別通過了《武裝部隊採購法》(Armed Service Procurement Act of 1947) 和《聯邦財產與行政服務法》(Federal Property and Administrative Service Act of 1949)，1974 年又頒布《聯邦採購局政策法案》(Office of Federal Procurement Policy Act of 1974)，1984 年 4 月 1 日，《聯邦採購條例》(Federal Acquisition Regulation) 開始在聯邦政府的所有行政機構實施，後來許多政府機構都制定了自己的採購條例。由於制定相關採購法規，為軍隊及聯邦服務總署提供了較為詳細的採購政策和方法，並確立了聯邦服務總署為聯邦政府大多數的單位向民間單位組織集中採購的權利。

第二次世界大戰以後，為了盡快推動貿易自由化，消除貿易壁壘，聯合國於 1946 年成立了經濟社會委員會。在第一次聯合國經濟社會委員會上，美國提交一份著名的「國際貿易組織憲章(草案)」，在該草案的第八條和第九條當中，首次將政府採購浮上了國際貿易的議程，要求將最惠國待遇和國民待遇作為世界各國政府採購市場的原則。當時美國提出該草案的主要目的係為打破各國政府採購中的貿易保護，使美國的產品順利進入各國政府採購市場，因而遭到各國抵制。但是由於各國政府採購長期游離於關稅及貿易總協定多邊貿易規則之外，政府採購市場帶有嚴重的排他性、排外性，缺乏競爭性，常常造成國家政府腐敗的原因之一，使政府採購形成高成本、低效率，並阻礙了國際貿易自由化。「經濟合作暨發展組織(OECD)」國家首先注意到此一問題的嚴重性，於是從 1970 年代開始，在多邊協定的框架中，啟動了有關政府採購的談判。在 1978 年關稅暨貿易總協定(GATT)的東京回合談判後，於 1979 年簽訂了第一個《政府採購協定》(Agreement

on Government Procurement)，作為東京回合所制定的一項附屬協定，在 1988 年時小幅修改，而在烏拉圭回合談判後，於 1994 年 4 月 15 日又在摩洛哥的馬拉喀什簽署了新的《政府採購協定》，將協定範圍擴大到服務合約，¹⁷該協定共分為 24 條，包括協定的適用範圍、領域、國民待遇與非歧視待遇、招標程序、招標類型等內容，該協定並於 1996 年 1 月 1 日生效。協定的目標是：實現世界貿易的擴大和更大程度的自由化，消除政府採購中的差別待遇，提高政府採購的透明度，也考慮發展中國家，尤其注意到最不發達國家的發展、財政和貿易的需要。¹⁸ 因此除了世界貿易組織（WTO）外，聯合國國際貿易法委員會、歐盟理事會、世界銀行等機構也都制定有關於政府採購的示範法、協定、指令、指南等。影響較大的有：1992 年至 1993 年間，歐盟理事會制定的《協調政府物資採購契約程序》、《協調公共工程契約程序》、《協調公共服務契約程序》、《協調公共供應和公共工程合約執行複查程序之法律條例和行政條款》等。1993 年在維也納通過《聯合國國際貿易法委員會貨物和工程採購示範法》和 1994 年在紐約通過的《聯合國國際貿易法委員會貨物、工程和服務採購示範法》；1995 年世界銀行通過的《國際復興開發銀行貸款及國際開發協會信貸採購指南》等。因此政府採購制度是在長期的採購實踐中形成和發展起來，並且在經濟全球化的背景之下，形成了政府採購在國際層面的規範和制度。

在中國歷史上各朝代官方的採購制度，雖不能以現代的採購行為相比，也不同于現代意義上的政府採購，但是廣義的來說，應可視為「中國式」的原始政府採購型態。在西周時代政府以收購多餘的物資，來調節物價，穩定經濟，在《周禮·地官·泉府》記載：「『泉府』，掌以市之征幣，斂市之不售，貨之滯於民用者，以其賈買之，物偪而書之，以待不時而買者，買者各從其抵」，可以瞭解中國在遠早時代就注意到，以政府財政方式達成社會穩定。¹⁹

在漢朝西漢時期，漢武帝有感於傳統的納貢制度中，各部門在各地爭購物資，導致物價昂貴，而各郡國向中央輸送貢品，因長途運輸，有的運費已遠超過原價，於是創設「均輸」制度；也就是官府把各地進貢的物品，運送到賣價高的地方賣出，獲得的款項交給中央或轉而購買所需物資。在《漢書》中記載：「諸官各自市相爭，物已故騰躍，而

¹⁷ 同註 16，P.18

¹⁸ 參見馬拉喀什協議附件 4《政府採購協議》前言。中華人民共和國對外貿易經濟合作部國際關係司、關貿總協定上海研究中心編《烏拉圭回合多邊貿易談判結果最後文件》，（北京：法律出版社），1995 年，頁 332。

¹⁹ 孫翊剛，《中國財政史》，（北京：中央廣播電視大學出版社），1994 年初版，頁 51。

天下賦輸或不嘗其僦費，乃請置大農部丞相數十人，分布主郡國，各往來置均輸鹽鐵官，令遠方各以其物，已導時商賈所轉者為賦，而相灌輸」。另外也設有「平準法」：在中央（長安）設置「平準官」，負責收購天下貨物，賤則買，貴則賣，一方面可以平抑物價，一方面政府也可以賺取買賣間的價差。到了東漢時期，「均輸平準」的對象已經由糧食擴大到所有貨物，採購的時間、對象相當複雜，據《後漢書》記載：「開委府於京師，以籠貨物，賤則買，貴則賣，是以縣官不失實，商賈無所利，故曰平準」，還有設立「常平倉」進行實物周轉。

從上揭漢朝時期均輸與平準的制度，已具有以政府採購的手段，達成公共政策的任務與目的，甚至還有著集中採購的概念。此後的朝代多有類似的制度，然而從傳統封建社會時期，政府採購多是籌措軍費，更為了滿足統治者奢靡的物價享受，在政治、經濟的領域中是否占有重要的地位，頗值玩味。

中國歷史進入近代之後，政府採購也有一定的發展。1902年由湖廣總督張之洞創辦的湖北製革廠，最早採用招商比價方式承包工程。當時有五家營造廠商參加開價比價，結果張同升（廠商名）以1,270兩白銀得標，並簽訂以品質保證、施工工期、付款辦法為主要內容的承包合約。已有現代政府採購的招標與投標的方式，也是目前本文可查到近代中國最早以招標、投標的方式進行政府採購。1918年，漢陽鐵廠的兩項擴建工程曾經在漢口《新聞報》上刊登廣告，公開招標。1929年，武漢市採辦委員會也曾經公布招標規則，規定公有建築或一次採購物料大於300元以上者，都必須要通過招標，以決定承辦廠商。²⁰如果將政府採購制度視為成熟商品經濟中的一種交易方式，以當時的時空環境背景而言，顯然不可能得到好的發展，更遑論形成全國性的公共採購制度。

二、政府採購的定義

採購，學界對其定義有著多種看法，有些學者將其視為一種過程、技能；有些學者則視其為購買行為，依各種認知的角度以觀，政府採購的含意，茲整理出以下面向：

- （一）、採購是直接表現為一種購買的行為，也就是在現代市場經濟商品豐富的條件之下，對商品的選擇性購買。
- （二）、採購是工商管理中的一個專門的學科與技能。

²⁰ 葉青、李毅「政府採購制度源流探析-兼論『政府集中採購』概念的使用」，《現代財經》，（北京）第4期，2004年，頁5。

(三)、從經濟效率的角度，將採購視為一種以最低的總成本，在一定的時間和空間條件之下，獲得適當的數量與品質的物資和技術。

(四)、系統管理的角度，認為採購的概念範圍大於交易行為本身，包括採購前的計畫、供應和管理的整個過程。

(五)、組織確定其所需的貨品與服務之後，經確認和比較現有的供應商和供應品，以談判或以其他方式，達成有共識的交易條件，簽訂合約，發出訂單，最後接受貨物或服務並支付貨款。²¹

依據採購職能的範圍目標，在實現組織目標的重要性，將採購分為商業領域採購、製造業採購和公共領域採購。商業領域是為轉售而進行採購和儲存貨物；製造業採購是為製造、加工貨物或材料進行採購和銷售；公共領域的採購，不論是中央或是地方政府以及其他公共服務部門，是為向公眾提供公共服務而採購。²²然揆各國對於政府採購之定義、範圍的認識尚非一致，無論是世界貿易組織（WTO）或是經濟貿易合作暨發展組織（OECD），迄今並沒有對於「政府採購」作統一的標準定義，只是將其作為一個約定成俗的名詞。

我國多數文獻及部分學者，多半是從「政府採購『法』」的立法精神與意旨釋義的角度而提出概念性的解釋：「『政府採購』係指政府機關、公立學校及公營事業所非供轉售之用的『定作工程』、『買受、定製、承租財物』及『勞務的委任或僱傭』行為之統稱」。²³僅少數學者用國家的角度以較為寬廣的觀點來定義：「國家機關將其利用統治權力所汲取的資源，透過預算程序，經由必要的消費活動，向民間社會或外國政府或外國的民間企業或非營利組織或個人進行經濟交易行為，以達成符合國家整體利益的施政目標之價值交換及資源分配的過程」。²⁴

在中國大陸方面，有關政府採購的定義也沒有形成統一的觀點。有學者以公共管理的角度：「政府機構或其他直接或間接受政府控制的任何單位、企業，為了實現政府職能和社會公共利益，以消費者身分使用公款獲得貨物、服務、工程等行為」²⁵。「政府採購又稱『公共採購』，是指各級政府及其所屬機構，為了發展日常政務活動或為了群眾提

²¹ Stuart Heinritz, "Purchasing: Principles and applications", Prentice Hall, 1986, p.4。

²² P.J.H.Bally, "Purchasing and Supply Management", Chapman and Hall Ltd.1978, p.6。

²³ 黃鈺華、蔡佩芳、李世祺，《政府採購法解讀》，（台北：元照出版社），2003年，前言。

²⁴ 王麗鳳，《我國政府採購的政治經濟分析》，（台北：黎明文化事業股份有限公司），2006年8月，頁23。

²⁵ 曹富國、何景成，《政府採購管理規範與實務》（北京：企業管理出版社），1998年，頁8。

供公共服務的需要，在財政的監督下，以法定的方式、程序對貨物、工程或服務的購買」²⁶。

「政府採購是指有權代表政府簽訂合同的採購部門憑藉政府的公共權力，為了公共的政務活動或提供公共服務，以法定的方式、方法和程序，利用財政資金或政府貸款在國內外市場上採購商品、工程及服務的行為」。²⁷也有學者是以市場經濟的角度：「所謂政府採購是指包括政府在內的公法主體將其在日常公務活動中，介入和干預市場經濟活動中需要簽訂的各類有償合同公諸於眾，以公開招標等方式，以國內外市場擇優選擇合同對方當事人的行為」。²⁸

除此之外，中國大陸國務院以下的部、會、局以及各省、市政府頒布的相關政府採購規章而言，對政府採購的概念表述也未盡一致，中國大陸國務院財政部在 1999 年 4 月 17 日發布的《政府採購管理暫行辦法》第二條第一款：「採購機關是指各級國家機關、實行預算管理的事業單位和社會團體」；同辦法第三條：「本辦法所稱政府採購，是指採購機關以購買、租賃、委託或僱用的方式獲取貨物、工程和服務的行為」；此類型條文將政府採購的定義與我國《政府採購法》第二條規定相似。另國務院機關事務管理局在 1999 年 5 月 11 日發布的《關於在國務院各部門機關試行政府採購的意見》：「政府採購是為了日常職能活動或為了社會公眾提供服務的需要，使用財政性資金以規定的方式和程序，從市場購買物資、工程和勞務的行為」。北京市人民政府 1999 年 4 月 22 日發布《北京市政府採購辦法》第二條：「納入本市市級預算管理的機關、事業單位和社會團體，為了完成本單位管理職能或者開展業務活動以及為公眾提供公共服務的需要，購買商品或者接受服務的行為」；此類型定義較類似中國大陸學者以公共管理的角度敘述。

三、政府採購之其他相關名詞

（一）、政府採購制度（Government procurement system）：

政府採購制度是指政府採購主體、採購範圍、採購方式、採購政策及採購管理等一系列彙集之謂，例如「政府採購法」即是政府採購制度的體現。

（二）、公共採購（Public procurement）：

此概念的提出，主要是著眼於西方主要國家的政府採購制度已經逐漸將政府採購範

²⁶ 曹富國，「國外政府採購理論研究」，《國外社會科學》，（北京），第 3 期）1998 年，頁 23。

²⁷ 樓繼偉，《政府採購》，（北京：經濟科學出版社）1998 年，頁 2。

²⁸ 王繼遠，「論中國政府採購中的法律問題」，《廣西政法幹部管理學院學報》，（廣西），第 3 期，2001 年，頁 28。

圍，擴展至公共採購領域；一般而言，公共採購主體的範圍比傳統政府採購主體範圍廣泛，除了中央政府、地方政府、國有企業之外，只要是為了公共事務所為的採購均涵括之。歐盟政府採購法律仍然習慣採用「公共採購」的用語，此與美國及其他國家不同。

（三）、政府採購市場（Government procurement market）：

是指國家各級機關、執行預算單位或受有委託執行預算單位，直接或間接（例如集中採購、代辦機關）向供應商購買服務、商品、工程定製等所形成的市場，政府採購市場的規模主要由政府需求力量所決定。因此在國家總體經濟中，政府採購市場可算經濟市場當中，一個獨特的子系統，整個市場系統與國民經濟之間具有重要影響。中國大陸《中華人民共和國政府採購法》就政府採購市場明見於法條上。²⁹我國法條則未見此名詞。

（四）、政府採購與控購：

因中國大陸係從計畫型經濟走向市場經濟，此係中國大陸施行政府採購所產生矛盾衝突的調和概念。「控購是計畫經濟體制下財政對實物型態進行直接管理的方式。從目的來看，最初實行控購的主要目的，是在商品短缺的經濟條件下控購集團需求，平衡供需矛盾，避免政府與民間社會爭奪商品；政府採購主要是從預算當中，節約支出，提高資金的使用效率，抑制採購中的腐敗現象。從管理的手段看，控購的管理主要是通過直接的行政手段實現的，即分指標和審批；政府採購的管理主要是通過間接的規範採購方式和財政監督等來實現。從管理範圍來看，控購針對的是某些具體的商品，政府採購所針對的不僅是政府所需的各種商品，還包括工程和服務」。³⁰

四、政府採購的特徵

（一）、主體的特定性：

採購在本質上，是一種交易的活動，從檢視買方的角度而言，可從資金的來源性、採購的目的性、採購的效應，而區別出一般私人性質採購與公共性質的採購類型。在目標上，盡可能以經濟的方式，依買方要求或可接受的品質與標準，獲得商品或服務。不論是以公部門為採購主體，或是私人部門的採購單位，必須要能夠迅速、有效的滿足需

²⁹ 《中華人民共和國政府採購法》第五條參照：「任何個人不得採用任何方式，阻撓與限制供應商自由進入本地區和本行業的政府採購市場。」

³⁰ 張偉，《政府採購法比較研究》，（北京：中國方正出版社），2007年6月，頁6。

求，運用聘僱受過訓練之採購專業管理人員，以其專業技術和現代方法，以保證採購項目可以符合使用單位的需要。兩種不同的採購主體，都需要透過訂定合約來實現採購的目的，但是政府採購與私人採購最明顯的區別，在於政府採購具有特別訂定法律規範其適用範圍、程序、履約管理及處罰行爲。

以字面上來看，政府採購的主體爲「政府」，此所指之政府當以廣義解釋。對於政府採購所謂的政府機關，指的不僅是政府行政機關，還包括立法機關和司法機關。中國大陸學者常以政府機關和事業性公共機構來涵括，³¹事業性公共機構係指爲滿足一般公眾利益需要之特定目的而設立的，不具有工業或商業性質的獨立法律實體，³²因此依據該採購法的規定政黨組織、社會團體均包含在內。³³有些中國大陸學者係以「事業性公共機構」包涵了非以組織法成立之單位，似採用英國的政府採購法律精神之觀點；英國的政府採購主體以「締約機關」(Contracting authorities)稱之；其意涵要件有三：

- 1、必須是爲公共利益而設立。
- 2、不必一定由政府設立，但是政府必須與之有關聯，例如由其他締約機關提供全部或大部分資訊，在管理上接受其他締約機關的監督，過半數的董事或其他成員由其他締約機關任命。
- 3、不具有工業或商業性質。³⁴

若從上揭學者的定義：「滿足一般公眾利益需要之特定目的而設立的，不具有工業或商業性質的獨立法律實體」，則將對中國大陸的國營企業是否適用政府採購法的規範產生疑義，其與政府採購法第二條規定意旨容易混淆。中國大陸之政府採購法第十四條以權利義務關係的概念，類似我國民法法人格的精神賦予各類「主體」，³⁵將採購人、供應商、採購代理機構全部涵括；採購主體與客體統稱爲「政府採購當事人」，與前揭中國大陸學者所論述的採購主體，略有衝突的現象。

在我國方面，對於政府採購主體的觀點不似中國大陸以權力分立的角度來觀察；

³¹ 《中華人民共和國政府採購法》第 2 條第 2 項參照。

³² 曹富國，「政府採購法主體之比較研究-兼談我國政府採購法主體之立法對策」，《法學》，(北京)，第 7 期，2007 年，頁 45。

³³ 《中華人民共和國政府採購法》第 15 條至 27 條參照。

³⁴ 同註 28，頁 7。

³⁵ 同註 35。

我國只要是「機關」³⁶且以政府預算執行採購者，除軍事採購部分例外情形及其他得不適用情形之外，³⁷均受政府採購法的規範，此外，有時機關在營造物的運用或是公布門提供的服務，機關將委託執行案件或所有權以租賃等，也借由政府採購法規的手段與方式，一方面達成行政任務，增加政府收入的行為，也符合公平、公正、公開的社會期待。例如公有市場攤位，分成若干面積分租予廠商，以最高標決標之案例即是。

(二)、政府採購客體與標的之廣泛性：

此所謂的客體，是指可提供或滿足採購主體所需的單位或組織。政府採購之標的，更是涵蓋了貨物，工程和服務（勞務）的各個領域，小從辦公用品、辦公設備到學校、醫院等公共基礎設施設備，甚至到武器裝備都可以成為政府採購的對象。從聯合國國際貿易法委員會制定的《貿易法委員會貨物、工程和服務採購示範法》第二條即對於採購標的做了詳細的舉示：「貨物」係指各式各樣的物品，包括原料、產品、設備和固態、液態或氣態物體和電力，以及貨物供應的附帶服務，且附帶服務的價值不超過貨物本身的價值。「工程」係指結構或建築物的建造、改建、拆除、修繕、翻新有關的一切工作，如工地平整、挖掘、建設、改造、設備或材料安裝、整理裝修，以及根據採購合約隨工程附帶的服務，繪圖、衛星攝影、地震調查和其他類似服務，其服務價值不超過工程本身的價值。「服務」是指貨物或工程以外的任何的採購對象。我國《政府採購法》以第八條，以「廠商」概括稱之，然而機關辦理採購，仍得依實際需要，評估履約能力，規定投標廠商之基本資格，以保障採購主體的權益，維護公共利益。³⁸因此對於廠商的定義，係採最廣義解釋，包括：

- 1、公司：即依我國公司法設立登記的「股份有限公司」、「有限公司」、「無限公司」及「兩合公司」。
- 2、合夥：指兩人以上互約出資以經營共同事業的出資。合夥本身並不具有獨立法律人格。
- 3、獨資：個人獨立出資經營之事業。

³⁶ 我國《政府採購法》第 3 條：政府機關、公立學校、公營事業（以下簡稱機關）辦理採購，依本法之規定；本法未規定者，適用其他法律之規定。第 4 條：法人或團體接受機關補助辦理採購，其補助金額占採購金額半數以上，且補助金額在公告金額以上者，適用本法之規定，並應受該機關之監督。

³⁷ 我國《政府採購法》第 104 條至第 106 條參照。

³⁸ 我國《政府採購法》第 36 條參照。

4、機關：政府機關亦得以廠商身分參與競標。³⁹

5、其他：得提供各機關工程、財物、勞務的自然人、法人、機構團體。例如個人、同業公會、財團法人、基金會等等類型。

中國大陸則按其採購法第二十一條規定，稱為「供應商」，是指向採購人提供貨物、工程或者服務的法人、其他組織或自然人。也對於供應商參加政府採購活動應當具備有獨立承擔民事責任能力、良好商業信譽和健全財務會計制度、履行合約所必須的設備和專業技術能力、納稅和社會保障資金的良好紀錄，參加政府採購活動前三年，在經營活動中沒有重大違法紀錄等等限制條件。

(三)、政府採購的非營利性

美國學者Robert Page從管理採購職能人員的動機觀點指出，從事政府採購的人員並不須與一般私部門的採購人員需要為部門有營利的動機。⁴⁰因為政府採購是政府機關和相關公共組織為了展開其職能活動，或為實現政府職能和社會公共利益為出發點，與私人採購為了生產、轉售或直接銷售，以達成營利的目的，有顯著不同。

(四)、政府採購的政策性

若將採購以公、私部門為分類方式，公部門採購為政府採購，私部門則為公司或一般私人採購；政府採購所謂的「政策性」與私部門採購的「策略性」有其相異。私人採購係以獲利作為其根本出發點，過程中可依據實際需要，自行決定採購對象與採購價格，採購的結果自行承擔。然而政府採購因主體為「政府」，具有高權行政⁴¹的作為能力，且有龐大的經濟掌控能力，所以國家機關基於公權力的擁有，經常扮演積極主動的角色，以達到肯定國家機關的重要地位。在國家治理的過程中，受到自身內部的限制，或是來自民間社會與國際社會的壓力，但是基本上，國家機關有其特定立場，特定的政治目的，也會積極主動的謀求自身利益，所以在政治行為過程中，透過保護、生產、汲取等功能下，常可見到政府具有關鍵性與決定性的地位；在互動的模式上和結構關係，對內呈現出與民間社會存在各種相互依存及約制的現象，對外則可動員作為外交、軍事

³⁹ 中華民國 88 年 5 月 31 日工程企字第 8806862 號函釋有關經濟部科專計畫之身分適用條文：(一)依政府採購法第 19 條至第 21 條規定以公開招標或選擇性招標方式辦理科專計畫者，政府機關得按招標規定參與投標。(二)依本法第 22 條規定以限制性招標辦理科專計畫者，得以政府機關為比價或議價之對象。(三)依本法第 105 條第 1 項第 3 項規定辦理者，得報經行政院同意後以議價方式辦理。

⁴⁰ 同註 26，頁 10。

⁴¹ 高權行政也稱為公權力行政，係指實質行政機關居於統治高權主體，所施行之各種行政，凡是人民和國家或住民與地方自治團體間的權利義務事項均屬之。

折衝的經濟權力。⁴²

由於國家的資源具有有限性，在國家建構制度，運用權力，以及施政計畫時，反映出政府對政策的選擇，但各種政策的實現過程當中，會產生相互影響、排擠，檢視其關聯性時，牽涉到國家的生存、安全和繁榮發展的政治結構，而且對於納稅人、產業、市場、個人汲取或惠顧，其選擇是產生特定偏差的癥結。另一方面，執行施政計畫所辦理的政府採購，執政者所考量的，是如何獲取公共建設、財貨設備及勞務，以維持國家生存與發展，提供民眾服務、滿足人民安居樂業的需求。

例如在我國政府採購法當中，對於採購身心障礙團體所提供的財物、勞務，以及環保品採購等，皆訂有各機關採購須達成一定比例以上的規定。中國大陸也有對於「支持不發達地區」、「促進國內中小企業發展」等政策性目標。美國在經濟大蕭條時期更訂有「購買國貨法案」等，都是為政策影響政府採購行為的例證。

(五)、政府採購的規範性

政府採購包括採購政策、採購程序、採購過程及採購管理等幾個方面，其主體已如前述，使用的是公共性的財政資金，對於國民經濟和社會利益影響頗鉅。這意涵著政府採購必須訂以法制，當政府採購活動時以法律規範其主體、對象、採購方式、招標、投標程序、爭議處理方式、履約管理等等技術性問題，才能保障採購目的之實現，並對於政府採購得到應有的監督與約束，以使政府採購的主體與客體之間的保障得以落實。

五、政府採購的政治經濟面向

政治現象與經濟現象的觀察、分析，都必須以行為者及其稟賦為基礎。行為者，包括自然人及一切能表達意志的組織或團體，其行為特性不僅表現於理性且自利的個體，還表現在必須與其他行為者間，不斷地互動且吸取資源，以求存續或發展的生命個體。而行為者吸收資源後，賴以跟其他行為者互動的基礎即為稟賦，且在此互動中發生增減消長現象。⁴³不僅社群是個人的集合體，而且個人追求效率或分配的自利行為，同時將反映在其政府組織成員的制度建構之中。

在政府採購行為當中，尤其難以經濟行為或政治行為作為分辨；政治行為講求的是個人隸屬社群，政府追求的集體安全與社會秩序的維護，依靠政府組織與運動，建立法

⁴² 同註 26，頁 26~27。

⁴³ 蕭全政，《臺灣地區的新重商主義》，(台北：明田出版社)，1997年6月，頁41~46。

律和權威的結構以維持國家和平穩定。經濟行為則是藉可運用的資源，透過市場機制，進行財貨、勞務的生產、交易與分配以達到效率、繁榮的目標。

國家為達成政策或目標的實現，透過採購法制的立法與施行，建構國家對內與對外的採購具體程序，杜絕採購弊端，穩定社會輿論。然而政府採購係運用公部門資源，透過採購的市場機制，進行財物、勞務的交易行為，達成政府效率的要求；更進一步的說，政府挾國家公有財政資源，其所運用之費用，主要係來自人民的納稅金，而非私有資本，是一種公共資源的運用，政府自有責任將其發揮至最大效應；更簡單的說，政府本應當「花小錢，辦大事」，以最少的經費，採購最有利於國家政府機關執行所欲達成的任務，且係因執行公務而產生需求，故必然亦屬政治行為的範疇。廣義的來看，在政府採購制度的規劃方向與實踐上，應符合前揭要件，因此政府採購行為並無法涇渭分明地將其以政治與經濟之間作為分界。⁴⁴

第二節 政府採購的文獻探討

有關兩岸的政府採購制度，均為近十餘年來實行之新制度，尤其是中國大陸，其《招標投標法》係自 2000 年 1 月 1 日施行，《政府採購法》更是於 2003 年開始施行，因此兩岸政府採購制度可供回顧之文獻及相關論述，在比例上有其限度。以下將兩岸採購制度的文獻，以及相關學術文章回顧整理，於政府採購法議題上，分類如以下各點。

一、法律觀點文獻：

(一)、法制面觀點文獻：

自 1949 年兩岸政治實體分隔之後，兩岸法制之基礎，猶如兩條平行線般，中國大陸沿襲前蘇聯共產主義制度國家，甚至於 1978 年底開始推行經濟改革和對外開放政策，至 1994 年的這段期間，其法制思維難認進步。惟改革開放政策的推行，中國大陸的經濟環境伴隨著市場經濟的發展和財政改革的推進，中國大陸政府儼然創建出適合社會主義市場經濟體制的公共財政體系方向。在台灣方面，推行民主制度，於政體上延續孫中山先生所創立之五權憲法，在法制的建立上多參照歐陸（尤其德國、法國）及部分亞洲先進國家（日本）之大陸法系思維，惟近十餘年來更參採歐美法系（海洋法系）之程序法律正義思想，對於基本人權攬劃和注重，實為兩岸法制基礎之重大差異點，也是兩岸法治

⁴⁴ 同註 26，頁 25。

思想落差之所在。兩岸法制比較的文獻，如我國學者王文杰（2002）《中國大陸法制之變遷》，以 1949 年以來大陸法制發展歷程，隨著其經濟體制的變遷，探討其過渡的軌跡。其認為「先是社會主義改造，後為經濟體制改革。從原來的市場經濟和私有制過渡到計畫經濟體制為第一次過渡，之後又從公有制回到市場經濟和私有制則為第二次過渡。兩次過渡都是由同一個政權由上而下所主導，這樣一來一返的本身，卻導出了法律制度的架構與內涵出現不同的風格」。鄭正忠（1992）《兩岸司法制度之比較與評析》，主要在比較兩岸在司法制度設計上，存在的差異，以宏觀的立場，整體的檢視我國五權憲法體制與大陸社會主義體制下之司法體系、審檢制度，乃至於律師、調解等制度內容，以瞭解彼此司法制度之變革和特色。

（二）、法律性質文獻探討：

政府採購行為，究係為公法行為抑或是私經濟（也有稱作國庫行政）行為之論述，我國學者吳庚（2009）《行政法理論與實用》，以德國法學上兩階段說或雙層理論（Zweistufentheorie）之特殊法律性質概念，意謂行政主體與廠商之間之法律關係可分為兩個階段：在主管機關決定「是否」予以決定對象時，屬公法關係，於決定之後「如何」履行則屬私法關係。李惠宗（2007）《行政法要義》則認為，雖然迄至目前，尚難有一套完美的理論可以解決公、私法區辨的問題，但屬於較具通說者為所謂的「修正主體說」，認為只要法規有以公權力主體作為規範之相對人，該法即屬公法。行政機關依法執行職務，除非明白顯示其選擇私法行為為手段外，應推定其為公法性質。另國內有對中國大陸政府採購法之法律位階提出觀點者：楊智斌、曾錦燦（2003）「大陸政府採購法位階屬行政法」，⁴⁵然依據《中華人民共和國政府採購法》第四十三條：『政府採購合同適用合同法。採購人和供應商之間的權利和義務，應當按照平等、志願原則以合同方式約定。』，同法第七十九條：「政府採購當事人有本法第七十一條、七十二條、七十七條違法行為之一，給他人造成損失的，並應依照有關民事法律規定承擔民事責任。」，如以目前我國公法性質與私法性質區別之通說：「雙階段論」來檢視，中國大陸之政府採購法是否全屬公法或行政法範圍，至也未必；若以「修正主體說」觀點，該法明白顯示其私法行為及手段，因此筆者則認該文之所以認定屬於「行政法」之論述，容有疑問；貿然遽以認定其

⁴⁵ 楊智斌、曾錦燦（2003），「大陸政府採購法位階屬行政法」，**營建資訊**，2003 年第 251 期，頁 20~28。

為行政法位階，應有未足。

中國大陸文獻則對於政府採購法律的定位和性質較少探討，對於政府採購制度的法律探討文獻則有：于安（2005）新華網財經頻道：「中國政府採購正在走向迷途」一文，認為在立法的過程中，政府採購合同的法律定性曾引起爭論，最後規定適用合同法。此定性帶來了不少問題，一些行政領導幹部出於私利違法干預政府採購，檢察機關和審判機關很少從公共利益角度關注政府採購案件。並認為政府採購是政府利用市場提高採購資金使用效益的一個手段，政府採購合同涉及到公共利益、公共義務，理應具有行政性與民事性的雙重屬性，為民事權利和公共利益提供保護。⁴⁶姚文勝（2009）《政府採購法律制度研究》則運用公、私法劃分理論對相關爭議進行理論剖析，指出公法諸論的理論缺陷。其認為，實際上一些公法學者在論述及引用國外有關政府採購學說觀點時，也難以避免陷入到實用主義方法論中，對一些觀點斷章取義或曲解。⁴⁷

二、政治經濟觀點文獻：

我國學者王麗鳳（2006）《我國政府採購的政治經濟分析》指出：政府採購究竟是經濟行為抑或是政治行為，一向爭議頗多。理論上，政治行為的邏輯與經濟行為的邏輯有所不同；但是政府採購既是一項經濟交易加上行政活動的過程，也就是國家機關向外尋求資源協助以達成施政目標的行為。蕭全政（1994）《台灣地區的新重商主義》指出：分辨經濟與政治：目標方面，政治追求的是安和，經濟追求的是樂利。制度方面，政治依靠政府組織與運動，建立法律和權威的結構以維持安和，而經濟則藉可運用的資源，透過市場機制，進行財貨、勞務的生產、交易與分配以達到效率、繁榮的目標。行為主體的觀點上，政治講求個人隸屬社群，政府追求的是集體安全與社會秩序的維護，經濟則為個人或個體追求資源有效利用，以達成成長、穩定與繁榮的目的。

大陸學者馬海濤、姜愛華（2007）《我國政府採購制度研究》則認為：政府採購具有兩面性，當政府處於市場之外，政府採購是政府的一種調控手段，具有計畫性、宏觀性；當政府處於市場之內時，政府採購是一種交易行為，具有市場性、微觀性，因此政府可以運用政府採購的交易手段，有計劃的調控市場機能，以避免市場失靈。

⁴⁶ 于安，「中國政府採購正在走向迷途」，（北京，新華網財經頻道），2005年9月28日，〈<http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/fortune>〉。

⁴⁷ 姚文勝，《政府採購法律制度研究》，（北京：法律出版社），2009年8月，頁305。

三、以政府採購實務運作及比較觀點文獻

政府採購的實務運作相關文獻如：我國行政院公共工程委員會：《政府採購法彙編》。黃鈺華、蔡佩芳、李世祺（2003）《政府採購法解讀-逐條釋義》；中國大陸方面則有：新華出版社（2002）《中華人民共和國政府採購法實務全書》，皆為「政府採購法」的法律規定與釋義，以及實務上操作的程序。謝佳伯（2003）《兩岸政府採購法制之比較》，該論文偏重於中國大陸政府採購中，有關工程採購之論述。陳泰源（2008）《兩岸政府採購爭議處理比較研究》，則僅限縮於爭議處理法律規定的比較。黃國源（2008），《兩岸政府採購法比較研究》以兩岸採購法內容條文，並就採購合同的規範做出評析。

四、政府採購制度設計之文獻探討

政府採購在實務運作上，是否真能如立法規畫時，所欲達成之目的與成效？政府採購的制度設計，除了要兼具公平、公正的原則，讓廠商之間立於相同的起跑位置；另一方面，國家處於具有行政公權力，國家機關與廠商權益之間，也應兼顧買賣雙方處於平等的立場，和社會公益等政策平衡。因此對於政府採購制度設計以及效率提升之探討，也是政府採購當中重要的課題。我國相關文件有蔡郁崇（2000）的《政府採購的雙元性-採購弊案的制度性起源研究》，係以「採購弊案」為探討主題，認為政府採購兼具完成政治公平與經濟效益的二元目的，由於政府長期將政府採購的管理採取放任的態度，以致於採購機關人員與廠商之間，有利用經濟租金的尋租動機與行動動機的機會，導致採購弊案的發生。

大陸學者馬海濤（2006）《政府採購難點問題研究》提出：「政府採購是公共支出管理的一個重要手段，是公共支出管理的一個重要的執行階段，在公共財政體系建設中具有相當的作用。以總體上說，政府採購應實現管理、市場、經濟和社會目標；當前中國大陸政府採購制度的建設仍存在一些認識上、操作上和基礎管理工作方面的問題」。谷遼海（2005）《中國政府採購案例評析》第二卷及（2007）第三卷，對於中國大陸政府採購制度在實踐上與法律、法學理論所發現的矛盾與問題，並由案件實例提出評析與見解，剖析中國大陸政府採購現行法律制度存在的問題與需要修改的內容。

相較於政府採購政策的探討，中國大陸較我國豐富，劉小川、唐東會（2009）《中國政府採購政策研究》該書反應了當前中國大陸政府採購領域實證研究和對策研究，在理

論章節回顧了政府採購的類型、原則、效益評估標準、功能定位等問題，實證研究則分析了政府採購在經濟生活中的地位與作用，尤其運用微觀經濟學的分析方法，從資源配置、經濟結構配置、經濟成長、環境保護，反貪污與政府治理等角度，對政府採購角度進行分析，在對策章節上，並提出了政策改進建議，運用經濟學的分析模型、計量模型，甚至運用了賽局理論等方法，對政府採購效應等問題進行實證研究。併提出扶持中小企業發展，深化政府採購的對外開放，從制度體系建構政府採購監督系統，防範政府採購過程中的尋租行爲及中國大陸政府綠色採購（環保採購）政策選擇等。

五、採購理論文獻

「採購」是現代工商業管理當中的一種專門學問和技能，由於對採購的概念，專家學者基於認識的不同，而產生不同的解釋。例如，孟春（2001），《政府採購理論實踐》中認為：「在闡述政府採購涵義之前，有必要先弄清楚採購的基本涵義，一般認為是指採購人或採購單位基於各種目的和要求購買商品或勞務的交易行爲，它兼具明顯的商業性」，其他諸如此類文獻，將政府採購的背景、系統總結、歸納探討政府採購的有關理論，比較研究國際經驗，結合實際執行情形，儼然將其訂製成爲一套全新的論點。此有中華人民共和國財政部幹部教育中心組織：楊燦明、李景友（2004）：《政府採購問題研究》表示：「如何定義政府採購？理論界對這個問題有兩種有代表性的觀點：一是把政府採購等同於政府的購買性支出，政府採購是各級機關和實行預算管理的政黨組織、社會團體、事業單位，使用財政性資金獲取財物、工程或服務的行爲，相映地，我們把這種觀點簡稱爲購買支出論。二是把政府採購等同於實施政府採購制度之後的政府採購，認爲政府採購也稱公共採購，是指各級政府及其所屬機構爲了展開日常政務活動或爲公眾提供公共服務的需要，在財政的監督下，以法定的方式、方法和程序，對貨物、工程或服務的購買，我們且把這種觀點簡稱爲採購制度論」。；馬海濤、姜愛華（2008）《政府採購管理》則認爲：「要理解政府採購的實質，不僅要從政府採購的主體、採購對象和採購所遵循的具體程序和規則來考慮，還要從『採購』的定義出發，認清『政府採購』與『政府購買』、『政府採購制度』的區別，認識政府採購產生的背景和條件」。

第三節 政府採購的政治經濟理論

一、系統理論、尋租理論與政府採購

如果政府只是在個人相互作用的基礎上，作一種制度上的安排，則國家或政府的行為可視為一套集合個人的集體行為。在這種假定下，經濟學當中，公共選擇學派用經濟學的研究方法來研究政治現象，既然國家或政府並非一個抽象的實體，因此在政治市場上活動的個體就不能擺脫「理性」的特徵。政治學著名的學者大衛·伊斯頓（David Easton），將政治學的活動中定義出「系統模型理論」，其中，系統（System）：也可稱為「轉換」（Conversion），也就是我們一般所稱的「黑箱」或「黑盒子」，並將其循環歸納如下：

- （一）、要求(Demand)：包含民眾對物質的要求、對於服務品質的要求；對政治參與的要求；對資訊公開的要求、溝通對話的要求。所謂的「要求」也正是扮演著政治生活及非政治生活之間的橋樑。
- （二）、支持（Support）：包含顯性支持及物質上的支持，例如納稅、投票、志願從軍等等；隱性支持及心理上的支持，像是態度和感情上認同國家、政府或擁護政策等等。
- （三）、輸出(Output)：指政治系統所產生的政策（Policy）和行動（Action）。
- （四）、反饋（Feed back）：各種政策輸出後，在環境中所造成的後果或影響，又變成了輸入項，進入政治系統。

當政治系統成爲了一個循環過程時，即「輸入→轉換→輸出→回饋」來觀察，發現人是自利的，效用最大化的結果，產生出政治工作者、官員（官僚體系）、選民各自按照自己的利益進行決策，與經濟學的領域相較起來，在市場經濟中是如此，在公共領域當中也是如此，所以在政治市場上，官員與立法者追求的目標與一般選民的利益產生落差的時候，政府行為的結果可能是低效率的，當政府採購政策形成不理性的公共工程態樣時，透過系統理論的解釋，有助於理解其產生的原因。

當個人由市場中的買方或賣方轉變為政治過程中的投票者、政治工作者、納稅人、或官員時，他們的品行發生變化的時候，因為各自的盤算，導致政府非以社會全體利益最大化作為理想與目標，各種的利益團體基於追求自身的利益，運用各種手段迫使政府的行為反應上，會為這些利益關係去做出決策並可能操縱這一個過程，倘存在訊息的不

完全，以及政治規範不完備等因素，要期待政治行為具有經濟學上的「理性」，實際上僅是「有限理性」。

曾獲得諾貝爾獎的著名經濟學家布凱南（James Buchanan）也曾指出：「如果缺乏道德秩序的因素，政治活動中的所有選擇必定有外部性，在一定意義上，做出選擇將影響所有的其他人」。⁴⁸回顧公共選擇的過程或政策的制定與實施過程，各自按照自己的利益進行理性決策，利益的不一致性就成為了問題的核心；在進入政治市場時，參與人因不同的相對要素，而有不同的政策偏好，以及訊息有限性等因素，使得參與者在多個面向當中產生不一致性，導致政策制定過程中形成溢出效應（Spillover Effect），亦有稱外部性效應（Externality），係指個人的行為直接影響他人的福祉，卻沒有承擔相應的義務或回報，例如一件公共政策未制定前，常見大家吵成一團的現象，此為「事前利益不一致性」。另一種則是「事後利益不一致性」，即政治市場的參與人有相同的要素和偏好，因經濟政策通常具有分配的含意，所以當一項政策確實或能夠分配產生影響時，具有自我利益的行為主體，在分配上可能發生衝突，因此在政治經濟學中的「尋租」理論，即探討此類情形，進而說明腐敗現象的發生。

表 2-1、政府外部行為不利益比較表

參與人稟賦	事前利益不一致性	事後利益不一致性
偏好	不同	相同
資訊	有限	較為明確
衝突	政策決定前發生	政策決定後發生
利益	不確定	較為確定
效應	溢出效應	尋租效應

整理製表：本文。

在尋租理論中，「租金」泛指政府干預或行政管制市場競爭，而形成的級差收入，也就是超過機會成本的差價；少數人利用合法或非法手段謀取經濟租金（個人私利），自然就會有追求這種租金的政治活動或經濟活動（尋租活動），造成「權力市場化」的

⁴⁸ 李郁芳、李項峰、蔡彤，《政府行為外部性的經濟學分析》，（北京：經濟科學出版社）2009年1月，頁15。

結果。經濟學家布凱南（James Buchanan）對於尋租活動有三個層次的觀點：

- （一）、努力競租，使政府給予有利的待遇。
- （二）、如果政府官員的收入包括「經濟租」的話，則官員會浪費資源以企圖獲取有權創造經濟租的職務。
- （三）、個人或團體從事遊說活動或直接介入政治活動，取得決策權或擬定計畫以影響政府的活動。

既然政府採購行為成為政府運作及施政推動的必要手段；政府主導財政支出行為，掌握公有財政向私人或供應者採購，而政府往往挾有財政上的優勢，以及穩定龐大的需求，政府採購行為的供需效應，無形中成就了一個市場的交易結果，也是行政行為與經濟行為的混合體。政策若不具理性，甚至是產生尋租行為結果，將形成財政浪費，或產生社會不公義的現象，對於納稅人所負擔的公平性與稅負使用的合理性受到挑戰。從我國近年來在檢討公共工程採購的結果，不但有尋租結果的弊案發生，在公共工程的決策上也產生著不理性決策的後果。以尋租行為產生的弊端實例，有前內政部部长外洩評審委員名單案，一審依貪污圖利罪判刑兩年、褫奪公權四年、緩刑五年，緩刑期間服 120 小時社區勞動及支付國庫五百萬處分金，評選委員等七人，則判刑七年兩個月至八年，行賄的得標廠商與收賄的前總統夫人則另由高院審理。⁴⁹在公共工程決策不理性的實例，則以我國地方文物館為例，近十年在各地蓋了一百三十六個地方文物館，若連同行政院文建會補助輔導的在內，全台將近有二百五十個文物館，投資超過 80 億；這些定位「保存地方特色」的館舍，疲態畢露，有的一關館就是八年。又例如宜蘭縣兩個山地鄉總人口加起來不到一萬人，省府時代卻補助大同、南澳兩個山地鄉各興建一座泰雅文物館；大同館從籌建到開館，花了十年時間，南澳館在 2005 年才勉強開放；又例如宜蘭縣壯圍鄉順和村，僅一個村即有三個活動中心（含集會所），蘇澳鎮岳明社區所在的大陳義胞文物館，常年鐵門拉下的情形，不論是原住民、客家或何種名目的文物館，均因政治、選舉、經營理念等因素，陷入「乏力營運」窘境，花費數千萬甚至上億元的文物館被譏為「廢墟」、「蚊子館」，在地民眾在「別人有，我也要有」的觀念下，地方首長、民意代表以爭取硬體建設經費的多寡，作為施政或問政的重要指標，只要拿到建館的工程

⁴⁹自由時報電子報，

〈<http://iservice.libertytimes.com.tw/liveNews/news.php?no=296892&type=%E6%94%BF%E6%B2%BB>〉，2009 年 11 月 20 日。

費，沒有永續經營的規劃與配套，在選舉的操作上即為有利的宣傳。因此中央政府在政策推出後，地方政府看到的只是經費，卻忽略文化是有地方差異性，完成之後，使用率低靡及維護成本卻成了最大問題。

因此這些不難想像與臺灣的政治生態和政治文化息息相關，而且年度養護費用、後續活絡的計畫也成了地方財政的負擔，⁵⁰造成「採購永續」的現象，使政府財政支出不斷的擴大再擴大。所以不論是政府部門希望藉由公共工程或公共採購，以帶動經濟景氣的活絡也好，支持某種特定政策也好，或者因應民眾需求（縱然民眾的要求不盡合理），其未經理性決策的政府採購，將成為政府財政的窘境。

中國大陸在 2003 年實施了「政府採購法」之後，按照中國大陸財政部公布的資料，政府採購施行的結果，採購額度與節約額規模大幅提升，然而亦無法避免採購弊端的產生，例如從 2010 年 12 月 15 日起，中國大陸政府執行採購檢查的案件，其中曝光了四個弊案可供案例：撫順市財政局以採購U盤（隨身碟）為由，不以集中採購方式辦理，該局訂定特殊性規格，經調查該單位對於其業務，並無實際需求，採購的結果是採購了 7 部 iPod，被媒體及評論戲稱為「天價U盤」，該採購單位則稱係因採購人員對業務不清楚所導致的疏失，並責令終止該項採購；蘇州交通警察部門則以監控設備名義採購iPhone4，經過披露後，該部門表示使用新的iPhone4 可以更加即時監控能力，惟採購的項目明顯的與其業務沒有直接關聯，也引發的爭議是：到底要監控什麼？。黑龍江公安廳則發生採購每台 4 萬 1 千元人民幣（約合新台幣 20 萬）的筆記型電腦，經過披露後，黑龍江公安廳回應「係出於工作需要，又考慮到移動辦案、辦公和警務實戰的特殊需要」，但是該項採購顯然已超過筆記型電腦的市場行情數倍的價格，該局如真有業務需求，也應該對於特殊需求規格詳予說明。烏魯木齊市水磨溝區法院採購兩台電動按摩椅零售價為每台 5 萬 2800 元人民幣（約合新台幣 25 萬），被檢討為與業務無關，水磨溝區委宣傳部方面稱該項採購的本意，是放在法院的活動室內，為老同志提供服務。⁵¹

因此前述之中國大陸的案例，屬於非理性採購，政府部門的財政資金來自於納稅人的錢，政府採購應遵循實用、節約的原則，而非隨意浪費，而且有消化預算的意圖。中

⁵⁰聯合新聞網，2007 年 2 月 11 日專欄：《地方文物館何去何從三之一》-10 年 250 個地方文物館，蓋完後沒人管，〈<http://udndata.com/ndapp/Story2007>〉。

⁵¹新華網，〈http://news.xinhuanet.com/politics/2010-12/30/c_13669966.htm〉2010 年 12 月 30 日。

國大陸各地方依照《中華人民共和國政府採購法》的規定，大規模的政府行為與一般性的辦公用品以集中式採購方式辦理，並製作訂定採購目錄，⁵²所以這些目錄內的採購項目，是經過事先審查，地方各部門在建立採購目錄內的品項時，因透過程序與採購平台，查核上容易勾稽，但是目錄外的採購審查批核相對寬鬆，因此各地方機關巧立名目，以工作需要為由，故意採購目錄以外的品項，因此在觀察中國大陸的地方政府採購，對於其政府採購法規定的審批與監督，顯然沒有達成期待的廉政效能。

二、政治經濟學的管制理論與政府採購

政府採購政策對於政府特許行業的招標上，或對於扶植特定團體產業的利益，透過政治經濟學中管制的觀點，政治行動塑造了管制政策，且影響管制的演化路徑，這不僅存在於當前的政策與法律的制定，也存在於之後的政策執行當中。當政策執行面產生不完全訊息的時候，往往可以從績效或成果，反映出政策自身的適當性與相關的訊息。管制者不但能觀察到績效的反應，受管制影響的利益團體也同樣能夠在事前將此一影響因素考慮進去，這就是管制政策的政治設計。管制政策的設計應當能夠包括隨之在後的政治行動、遊說及利益團體所帶來的壓力，尤其是遊說及利益團體，對於可獲得的訊息，可以視為是對績效、政策所逐漸認識的產物。政治行動能夠被不完美的預期，所以事前的政策設計依賴於政策產生的績效所披露的訊息。⁵³

第四節 政府採購協定的相關文獻回顧

兩岸政府為加入WTO，均於入會前允諾，將打開政府採購的大門，而政府採購協定 (Government Procurement Agreement, 簡稱GPA)，為建立世界貿易組織協定的四個附件之一，是各締約國對外開放政府採購市場，以實現政府採購國際化和自由化的法律文件，屬複邊協定，由於過去GPA締約國往往不採納其他未締約國之廠商所提供的產品及服務，使得我國廠商在參與國外政府採購市場面臨許多阻礙。我國加入GPA成為締約國後，可擴增我國廠商國際商機平台，為我國具國際競爭力的廠商開創公平競爭的機會，直接參與競標國外政府採購市場。另依據WTO統計，與我貿易關係密切之美、加、歐、日、

⁵² 《中華人民共和國政府採購法》第2條參照。

⁵³ 王志毅、李井奎、葉敏 譯 (Jeffrey S. Banks & Eric A. Hanushek 著)，《政治經濟學新方向》，(上海：世紀出版有限公司) 2010年1月，頁30。

韓等GPA締約國所開放之政府採購市場，總規模每年約 9,603 億美元，約為我國國內開放市場規模的 150 倍，中國大陸的政府採購市場更是可預期的鉅量。2008 年 12 月 9 日 WTO 政府採購委員會大會通過台灣申請加入GPA案，2009 年完成國內法定程序後，台灣正式成為GPA第 41 個簽署國，⁵⁴中國大陸目前尚未成為GPA締約國，現仍與各會員國磋商當中。

我國對於政府採購協定文獻上有學者羅昌發（2008）《政府採購法與政府採購協定論析》，主要對政府採購協定實施與國內政府採購法實施的實務運作探討。此外我國研究中國大陸 GPA 進度論文，有帥心疆（2009）《中國大陸政府採購法制適用範圍之研究-兼論其開放清單及政府採購協定適用範圍》該研究重點在於中國大陸政府採購法制適用範圍之規定是否與 GPA 適用範圍之規定和其開放清單內容有所抵觸。

中國大陸則有肖北庚（2010）《WTO 政府採購協定及我國因應研究》主要介紹中國大陸加入 WTO 架構下的政府採購協定，其進程與承諾策略，綜合 GPA 衍生與發展，分析 GPA 的基本結構與具體內容，並提出因應對策。

小結

近代的政府採購的態樣可追溯至十八世紀末的英國文具公用局；美國獨立戰爭期間，為了採購戰爭所需物資，從軍事機關開始形成政府採購的部門，至 1984 年的《聯邦採購條例》，（Federal Acquisition Regulation）開始在聯邦政府的所有行政機構實施，後來許多政府機構都制定了自己的採購條例。由於制定相關採購法規，為軍隊及聯邦服務總署提供了較為詳細的採購政策和方法，並確立了聯邦服務總署為絕大多數的聯邦政府向民間單位組織集中採購的權利。我國的歷史上雖然難以用現代政府採購的觀點，然而在東漢所創設的「均輸」與「平準」制度，卻是現代政府採購行為的集中採購態樣的先驅之一。

從政治學的循環理論、政治經濟學中尋租理論及管制經濟理論，可以探討發現政府採購行為所發生的問題，並綜合以上政府採購的觀念並加以分析，儘管在概念的表述上存在著不一致，但是仍然包含了幾個共同的意涵：

⁵⁴ 轉載自中華民國經濟部全球政府採購商機網，有關各國加入政府採購協定之情形，2011 年 1 月 1 日，〈<http://gpa.taiwantrade.com.tw/mainpage.asp>〉。

一、政府採購的主體是政府機關但是主體範圍卻不僅侷限於此；在我國，政府機關、公立學校、公營事業辦理採購，依本法之規定；法人或團體接受機關補助辦理採購，其補助金額占採購金額半數以上，且補助金額在公告金額以上者，適用政府採購法之規定，並應受該機關之監督。⁵⁵在中國大陸方面，也明白揭示，政府採購適用單位不僅指行政部門，包括司法部門、立法部門，連同事業單位、政黨組織、社會團體皆適用政府採購的範圍，此涉及該政體運作模式，於後一併探討。

二、政府採購目的係為實現正常的政府職能，以及向社會提供公共產品。

三、政府採購行為必須要依據法定的形式、方法和程序進行，並依法受到監督。

四、政府採購所使用的資金主要是財政性資金，至於其屬於預算內或是預算外資金，我國與中國大陸的觀點並不相同。我國在一般通常情形下，政府採購支出均應在預算內完成，甚至是遭遇重大緊急事故，或加速公共工程建設等特殊情形，在我國政府預算編列有預備金支應，或是以特別預算經各級民意機關審議通過後動支或先墊付，例如九二一地震、重大颱風災害的緊急採購，此外若採購標的超出預算金額，不得決標。⁵⁶從上揭說明即知我國政府採購資金的來源屬於歲出項目，都應於預算編列完成法定程序後辦理⁵⁷，至於歲出與歲入來源如何平衡，則屬財政問題，不在政府採購的範疇討論。中國大陸則把政府採購預算視為建立新型政府採購制度的產物；現行中國大陸的政府採購的資金來源，一般包括：

(一)、財政撥款：財政預算撥款中用於政府採購項目的支出。

(二)、財政專戶撥入資金：單位用存入財政專戶的收入，安排政府採購項目的支出。

(三)、單位留用收入：單位用經過批准直接使用的收入安排政府採購項目的支出。

(四)、其他收入：單位用上述資金來源以外的資金，用以安排政府採購項目的支出；

包括：自籌資金、國家財政轉貸資金、銀行貸款、國際金融組織貸款等。

⁵⁵ 我國《政府採購法》第4條參照。

⁵⁶ 中華民國96年10月2日工程企字第09600396110號函釋：重申機關依政府採購法辦理採購，其決標金額不得逾預算金額。

⁵⁷ 中華民國99年9月9日工程企字第09900090770號函釋說明二：地方政府在地方民意機關未通過追加減預算，及各機關辦理採購預算未完成法定程序前之加速採購因應作為(1)如因民意機關未能及時納入本年度追加減預算者，各級地方政府可依行政院主計處96年2月8日院授主忠六字第0960000862號函訂頒「各級地方政府墊付款處理要點」辦理。(2)預算未經立法程序通過前，機關先行招標並保留決標之作法於法有據，行政院主計處並以98年8月20日處會三字第0980005074A號函請各縣市政府依上開98年7月27日工程企字第09800332951號函辦理，以提升政府採購效率。

在傳統的財政管理與政府資金採購的體制下，只有財政的資金預算，基本上不涉及政府採購預算的課題，因此政府財政資金用於貨物、工程和服務的採購時，除長年度計畫及例行事務外，大部分都是臨時確定，隨時確定就可以採購。依照中國大陸預算編制要求，各政府機關、事業單位、團體組織的預算內資金和預算外資金統一安排運用，實現在政府採購預算當中，同一項目的採購，無論是預算內資金還是預算外資金，兩者各佔的比例都應該是十分明確的，最終納入統一的政府採購預算，並且要把政府採購中的資金落實，不能列出沒有資金保障的欠賬和空頭採購標的。⁵⁸綜上可知中國大陸對於政府採購資金的觀點，多以政府財政的角度出發，也具有傳統計畫型經濟模型的陰影。

五、我國現已為 GPA 會員，惟中國大陸因其立法之初並未配合 GPA 架構，產生適用範圍之規定和其開放清單內容有所牴觸。



⁵⁸ 馬海濤、姜愛華，《政府採購管理》，（北京：北京大學出版社），2008年7月一版，頁91。

第三章 兩岸政經環境的演變與政府採購的關係

政治、經濟環境的演變為主導政府採購制度改變的關鍵因素，進而觀察兩岸政府採購制度的演進與發展。政府採購作為國家機關及其行為者互動競逐政治經濟資源，而得以擴增權力內涵的工具，要達成最符合「國家利益」或「公共利益」認知的同時，其決策必然受到其特定時空內「政府」行為的價值理念，以及因應當時政策的需要而有關係。特定時間的價值理念，自有其歷史因果的脈絡，或受到某些的限制或影響。基於政府採購的各個行為角色多重，觀察兩岸政府各自發展階段的政治經濟結構，領導菁英各自運用其優勢條件，對國家機關在政府採購制度的公權力和特有功能，追求個人或組織的利益，維持或擴大權力內容，因此在不同時空發展之下，也產生不同的詮釋及操作，在此條件發展之下的政府採購制度，反映當時的需求，同時也造就不同的制度偏差。

第一節 我國政經環境的演變與政府採購的關係

從我國政府採購的變遷歷史脈絡來看，採購政策的發展與臺灣的政治、經濟發展，有相當的關聯性。國民政府在對日抗戰勝利之後，因中國共產黨軍隊的勢力逐漸擴大。當時的國民政府總統 蔣介石在 1947 年向南京國民政府第六次「國務會議」提交動員令，並於次日公佈，從此進入了「動員戡亂時期」。隔年四月召開第一屆國民大會第一次會議，了制定《動員戡亂時期臨時條款》。1949 年國民政府失去中國大陸的統治權，撤退至台、澎、金、馬地區，自該年 5 月 20 日起實施「台灣省戒嚴令」，並先後 4 次對該條款作修訂，將條款增至為 11 項。1987 年 7 月 15 日由總統李登輝宣布解除戒嚴，1991 年 4 月 30 日明令宣告動員戡亂時期於同年 5 月 1 日零時終止。其後憲法歷經七次增修，並將最高權力首長-總統開放直接民選，更經過二次政黨輪替，我國在民主政治的價值表現上，漸進常軌。

在經濟的表現上，我國 1949 年播遷來台，來自大陸政府的資金加上接收日本殖民時代留下的經濟產業物資，大多劃歸公營，形成龐大的公營事業，對內實施專賣計劃經濟，發展國家資本主義。國民政府因國共內戰失利，於 1949 年遷台之後，有鑑於台灣社會反抗性的不安全感，以及中國大陸政權喪失的恐懼感，以國家安全為最高指導原則，鞏固領導中心為核心目的，實施各種的高度管制措施，不論是從人民基本權利的限制（例如：

言論、集會、結社的自由權利)，到國家權力的擴張（例如：經濟、財政、軍事的絕對支配優勢），賦予行政機關高度權力。因此政府採購制度及相關的政治組織結構，包括立法機關、監察審計機關，在制度的制定及政策上採取完全配合行政部門的基調；以政府採購的角度來看，從 1949 年政府遷台後，政經環境的改變對於政府採購的影響，有以下幾個特性：

一、美國援助的效應

美國有鑑於蘇聯在第二次世界大戰之後，扶植共產政權，迅速擴散其國際勢力，為鞏固所謂的「自由世界的反共陣營」，1948 年上半年美國國會通過的援外法案（Foreign Assistance Act），目的在協助受援助國家，穩定經濟，開發資源，促使人民生活水準得以提高，從而加強受援助國家之防衛力量。

美國對臺灣的援助最早開始於 1948 年 7 月中美兩國政府共同簽訂「中美經濟援助協定」，美方答應提供 2 億 7,500 萬美金予國民政府，作為各項經濟建設的經費，但 1949 年國共內戰後，國民政府失利撤退至台灣後，1950 年初曾以換文方式將援助協定延長，但實際上並沒有撥款，且從美方 1949 年 8 月發表的美中關係白皮書聲明：「國共內戰乃中國內政問題，美國不應涉入」，可以感受到美方對於支持國民政府的態度不明。五〇年代初期，臺灣民生物資缺乏，棉布、肥料、麵粉，甚至腳踏車等民生用品多數仰賴進口。只有糖、米等少數農產品能夠出口賺取外匯，僅能支應進口開銷的四成。1950 年 6 月韓戰爆發，美軍的軍事戰略佈置，考慮臺灣所處的戰略地位，派遣第七艦隊協防臺灣，又開始提供臺灣鉅額的經濟和軍事援助，從 1950 年至 1965 年 6 月共十五年間，我國平均每年接受大約 1 億美元的援助，對於我國當時戰後產生的財政困頓，產業蕭條，加上龐大的國防支出而言，美援對我國經濟情勢的扭轉，不可不謂巨大。尤其韓戰爆發後，來自美國一年一億美元的經濟援助以及物資援助，化解當時國民政府面臨外匯不足的窘境。當時也曾運用援助的小麥，責成軍方消化，軍方則令部隊伙食多採用麵食類後，米類則出現剩餘，正好作為外銷出口的項目。其後又運用美援貸款協助臺灣麵粉工業，進口所需機器設備，扶植成立了許多麵粉食品工業，在五〇年代前後出生的人們，許多人童年記憶裡，就是穿著印有「中美合作」或是「淨重 20 公斤」字樣的衣物。

另外，美援提供大量的棉花與棉紗，當時政府則推出了「代紡代織」的政策，以政府負擔工料費用並提供原料，廠商在不需週轉資金的情況下，解決民眾穿的問題，同樣也讓缺乏外匯購買原料的紡織業有了擴大經營的機會。因此美國援助計畫除了物資提供，也包括協助推動工業化以及基礎建設。⁵⁹然而，美援時期至今影響最深層的是政府採購當中的軍事採購，我國政府之軍事採購，早期因軍事將領大都是出身日本士官學校，或者是留學德國，故當時軍隊的訓練一向是德國或日本式的，武器的採購自是投其受訓國家慣性。向美國之軍事採購源自二次大戰美國向日本宣戰後，中華民國成為同盟國的一員，美國對華支援戰鬥物資，協助我國軍隊訓練及編組，可從我國軍事史上，締造我國遠征軍首次勝利，同時也是盟軍在亞洲戰場少數勝利戰役之一的安仁羌戰役，其指揮官孫立人將軍即美國維吉尼亞軍校出身，所率部隊使用之武器亦多為美式裝備。

國民政府遷台後，由於兩岸領土面積差距甚大，加上中共從未放棄武力解決臺灣問題，形成臺灣、中共、美國的三角關係緊密連結。而美國對台的軍事協助各有其符合美國國家利益的不同立場。1951年1月聯合國大會通過譴責中共參加韓戰侵略行動，並禁止運送軍用品、商品至中國大陸，2月美國恢復軍事援助，將價值5,000萬美元之裝備及物資撥交我國陸軍，4月美軍在臺灣設立軍事顧問團，⁶⁰1953年3月宣布加速對我國軍事援助，協助空軍現代化，將當時韓戰換裝下來的F-84，F-86戰鬥機援助我國，取代國軍次音速戰鬥機。1954年12月3日簽訂中美共同防禦協定，1955年1月，美國艾森豪總統簽署參議院通過授權，在必要時運用軍事力量，保衛臺灣、澎湖及主要島嶼安全的「臺灣決議案」，開始對於我國進行免費的武器移轉。其後國際局勢丕變，當時美國總統卡特決定轉與中國大陸建交、與我國斷交，並同時終止與台灣簽訂的「中美共同防禦協定」，卡特政府原擬提出「台灣綜合法案」做為過渡性安全條款，但美國國會認為綜合法案內容空洞，於是另提台灣關係法，授權美國對台軍售、協助台灣自我防衛，被認為是與我國斷交後及台灣安全的重要力量，對於我國立足於臺灣，提供相當優勢之武力，維持台海兩岸軍事平衡的槓桿及穩定，就臺灣社會安全而言，具有重要的政治經濟意義。

臺灣憑藉著美援政策，發展臺灣的經濟規模，並逐漸穩定國內經濟環境，但美國也從援外計畫，解決其國內經濟的問題。根據美國共同安全法案（1953年）第550節規定：

⁵⁹ 張嘉君，〈美援十五年對臺灣經濟的影響〉，〈<http://blog.ifeng.com/article/1533301.html>〉，2008年6月22日。

⁶⁰ 薛化元主編，《臺灣歷史年表，終戰篇》，（智庫叢書，國家政策研究資料中心），2003年，頁102~229。

應自美援計畫內規劃出部分款項，直接或間接採購美國國內剩餘農產品、農產製成品；隔年修訂第 402 節規定：美國剩餘農產品可於我國銷售，所得新台幣歸美國政府所有。⁶¹美國於檯面上稱經濟援助臺灣之目的，係為協助臺灣政府的經濟穩定、協助美方的軍事活動、促進臺灣自給自足的能力，⁶²然而實際上終究其目標是在於追求美國自身的國家利益。雖然我國從美國政府獲得大量的資金援助，卻也產生了不得不向美國政府採購的情勢，甚至是成爲一種窘境。軍事採購方面也因爲 1959 年 5 月美國參議院辯論要求對外軍事援助及防務皆須公布數額，且要求三年內停止一切贈與性援助。加上 1960 年代美國在第二次世界大戰剩餘的軍事物資逐漸消耗殆盡，美國政府逐步將「軍事援助計畫」改爲「對外軍事銷售」1968 年美國國會通過「對外軍事銷售法案」。⁶³美國對外武器的政策目標主要在於滿足盟邦安全需求和圍堵共產勢力的擴張，初期採無償贈與的援助，一方面由於受援助的東南亞的若干國家、臺灣、日本及韓國與美國訂有協防條約，另一方面，美國也可以處理第二次世界大戰剩餘的軍事物資，作爲其有效地擴張其軍事外交的影響力，且花費不高，使受美國援助的國家，慣用美國提供的武器系統，有利於美國國防工業，奠定國防工業的基礎並使其產業蓬勃發展，我國又長期以來，發展自給自足的防衛武器不足，甚至自行研發之武器易受限於美方軍事技術的限制。⁶⁴1963 年起，美國武器銷售逐步取代傳統的軍需贈與，軍售成爲外交政策的重要工具，經由軍備的輸出減少美國的國防預算支出，提供軍備產業研究前進升級的優勢，增強對於其盟邦的軍事影響力，造成必須依賴美國支持才可能得到國家安全的實現。

二、政府職能與政府採購的關係

以政府採購的執行觀點上，早年配合「國家安全」與「培植公營事業」等原則之行政高權指示決策下，政府的採購雖然編有年度收支預算，但當時收支並未平衡，對於產業雖訂有鼓勵競爭的規範，但是例外排除的規定甚多，「市場經濟」的機能未臻表現，廠

⁶¹ 〈http://clerk.house.gov/art_history/highlights.html?action=view&intID=175〉

⁶² 1953 年美國「共同安全署」對美國國會之報告。

⁶³ 臧承祖，《美國對台軍售與兩岸互動關係》，（台北：國立政治大學外交學系戰略與國際事務碩士在職專班碩士論文），2001，頁 9~72。

⁶⁴ 1988 年中山科學院核研所副所長，也是國軍上校軍官「張憲義判逃事件」即爲最明顯的事例，該員係我國軍方一手栽培，在我國計畫發展核子工程運用於軍事用途時，攜帶有關資料赴美後失蹤，經報導及追蹤發現其早在學生時代，就已被美國中央情報局吸收，成爲監視我國核武發展的間諜。此外我國長期武器技術高度依賴美方，以我國自製研發的經國號（IDF）戰鬥機爲例，其發動機亦爲我國與美國蓋瑞公司共同投資組成國際渦輪引擎公司研製，編號 TFE-1042-70 型發動機（美軍編號 F125），初期因推力不足而被詬病，有報導表示此爲美方故意就技術方面限制我國軍用飛機發展。

商取得政府採購資源的公平性，仍然有相當的侷限性，制度設計幾乎都是以行政機關的高權行政及政治為考量。在政府採購的監督上，係依據 1950 年公布實施的「機關營繕工程暨購置訂製變賣財物稽查程序條例」，將監察審計機關之手，伸入行政機關的政府採購行為，後有學者批評這種情形，指出此種監督使得行政權與監察權有權責不分之嫌。1972 年修正稽查條例，對於配合國家政策之採購，增加許多不予監督或放寬的例外規定，因此該時期的審計重點在於防弊，審計方式採用「事前審計」的方式，致力於揭發或防止處理工程、財物採購之弊端。其結果造成實際上事前審計與現場監視的預防與控制、技術性或作業層面產生的價值，遠多於監察應為的「監督預算執行」、「稽查財物及財政上之不法」功能。

三、組織動員政策對於政府採購的影響

1924 年國民政府結合主要銀行業及商會共商外債事宜開始，1926 年中國國民黨第二次全國代表大會通過「商民運動決議案」，逐步改造舊市商會，協助組織商民協會，新興工業團體及僑商團體，以保障產業利益及配合貫徹政府政策；1933 年第四屆中央常務委員會第 78 次會議修正「商人運動指導綱要」，規定商人團體以由黨部輔導商人自行組織為原則，各地商人未有組織者，須扶助並完成其組織，其已有組織，其商人尚未參加者，應引導之使其儘量參加。1935 年 12 月第五屆中央常務委員會第一次全體會議通過確定國民經濟建設實施計畫大綱，要求凡商品之進、出口，必須經由各地方商務同業公會聯合組織進出口貿易總樞紐辦理，其有單獨行動者，由同業協力制裁之，並明定下層的基本組織，由縣機關指導，經費由會員公籌，不足時得請由政府補助。1939 年 6 月第五屆中央常務委員會通過「非常時期人民團體組織綱領」規定：職業團體之會員入會、下級團體加入上級團體，均以強制入會為原則，退會應有限制，並規定各種職業團體應設書記一人，以曾經特種訓練合格之人充任，必要時得由政府指派，承各該團體執行機關之命辦理事務，負推進活動之責，至開啓政府深入產業活動之實。1940 年 8 月，第五屆中央常務委員會通過「非常時期職業團體會員強制入會與限制退會辦法」，規定合於商會及同業公會法定會員資格之從業人員或團體，均應加入當地依法設立之各該團體為會員，非因廢業、遷出團體組織區域或受永久停業處分者不得退會，拒絕入會者，予以罰

緩或停業處分，下級團體予以整理或解散處分。⁶⁵國民政府因為經濟問題陷入困境和國共兩黨路線上的鬥爭，導致遷台的結果，因此為了穩定國家情勢、維持統治之正當性，考量社會生活與社會力量，個人或團體、企業的多元發展，乃至於經濟活動都受到相當程度的限制，一方面政府結合工商團體參與決策為表徵，一方面將政治考量藉由工商團體組織導入公共政策。

國民政府遷台後，為了積極清除貪污腐敗，因此採取政商分離的政策，國內的企業在經濟決策上僅扮演配合及協助執行的角色，不允許涉入政治領域，以避免出現金權政治，⁶⁶另外結合民間社會資源，執行政府政策，以維護高權的領導核心，於是政府對於工商團體的管理更為重視，而且強調政府對於職業團體的監督與指導分工，以及體系的建立，也可以認為商業活動受到相當程度的壓抑。

由於初期重要法規都是由中國國民黨中央黨部訂定，而非政府所頒布，1929年公布商會法及工商同業公會法，1938年公布商業同業公會法、工業同業公會法、工業同業公會及輸出業同業公會法，並修正公布商業法，1940年始於行政院下正式成立社會部主管，現行的商業團體法及工業團體法，則分別於1972年及1974年公布。1972年訂定商業團體法，該法將商業團體定義為「以推廣國內外貿易，促進經濟發展，協調同業關係，增進共同利益為宗旨之法人」。依該法第12條規定，「同一區域內，依公司法或商業登記法取得登記證照之公營或民營商業之公司、行號，均應於開業後一個月內，加入該地區商業同業公會為會員；其兼營兩業以上商業者，應分別加入各該業商業同業公會為會員。」；1974年訂定工業團體法，依該法訂定說明，「為協調同業關係，增進共同利益並謀劃工業之改良，促進經濟發展，乃有工業團體法之制定。」依該法第十三條規定，「同一區域內，經依法取得工廠登記證照之公營或民營工廠，除國防軍事工廠外，均應於開業後一個月內，加入工業同業公會為會員；兼營兩種以上工業者，應分別加入各該業工業同業公會為會員。」加上既有的農會、漁會及合作社等團體，形成「業必歸會」的嚴密產業網路組織型態。⁶⁷

⁶⁵ 內政部，《內政部史》，台北，內政部編印，1993年，頁886-889。

⁶⁶ 彭德富，《台灣地方選舉與民主轉型之研究》，（台北：國立台灣師範大學三民主義研究所博士論文）頁96。

⁶⁷ 目前我國商業團體法仍以強行法規定「業必規會」原則，甚至在專門職業，例如：醫師、會計師、建築師等也規定「非加入所在地之公會，不得執業」；這些規定是否合乎行政法原理之上比例原則當中的適當性原則與必要性原則，「合目的性」之理由也未必正當，本文質疑其有依法行政的形式，但無依法行政的實質必要。此外，強制入會之規定，是否侵害我國憲法對於「結社自由」權利不無疑問，又，各公司、

政府透過組織動員的方式，穿透進入個人或工業、商業等社會團體，監控社會組織及團體，並壓抑或弱化階級性社會組織功能；將職業團體的組織，如公會、工會、漁會、農會等職業團體，轉為半官方（或公法人）的官僚機構，扮演宣達政令、執行政令與監控團體成員的角色，在政治的運作上，不論是政治選舉或是推動特定政策、施政目的，對政府而言，團體的成員容易掌握，配合度高，尤其是職業團體與政府關係的密切合作之下，互利共存，種下日後挾持政策支持及選舉恩怨關係，形成選舉綁樁，選後介入採購的黑金政治惡因，猶如前述之政府外部性經濟行為所產生的不利益情形與典型的尋租結果發生。

四、以公營事業採購達成政府政策目的

我國憲法詮釋了對於公營事業及特定經濟的政策目標與指導原則，也是一種典型由國家力量主導的資本主義制度。⁶⁸臺灣早期的公營事業，主要是由國民政府接收日本人在臺灣的企業，加以重整改建再加上部分由中國大陸撤退來台的企業所組成，遷台之後積極對戰時受損事業復建，臺灣經濟發展強調進口替代，年度貿易呈現逆差，民間資本累積不容易，此時期較具規模之事業皆為公營，其生產淨額超過全國所有生產事業一半以上，因此政府採購中除了占有較高比例的國防軍事採購之外，對於資源的取得多來自公營事業，由公部門相互間進行資源交換，⁶⁹以致於對民間需求規模較小。

一九五〇年代初期，臺灣民生物資缺乏，棉布、肥料、麵粉，甚至腳踏車等民生用品全部仰賴進口，少數能夠出口賺取外匯的產品，只有糖和米等農產品，只能支應進口開銷的四成。對外則採取進口管制措施，集中管理對外貿易，1970年代以後，我國在出口替代政策下，產業結構發生變化，對外貿易經濟快速成長，從長期的入超轉變為長期的出超，對外貿易快速成長，貿易順差逐年擴大，除了對美國輸出的急遽增加之外，對歐洲的貿易順差也快速增加。

行號、自由職業等依法繳納稅捐，業已善盡義務之履行，並無其他理由要求營利事業登記單位，「依法」強制加入團體而強收會費，因此業必歸會原則，本文質疑其合憲性。

⁶⁸ 我國憲法第 144 條：「公用事業及其他有獨佔性之企業，以公營為原則，其經法律許可者，得由國民經營之。」第 145 條：「國家對於私人財富及私營事業，認為有妨害國計民生之平衡發展者，應以法律限制之。」「合作事業應受國家之獎勵與扶助。」「國民生產事業及對外貿易，應受國家之獎勵、指導及保護。」

⁶⁹ 原 1950 年訂定之「機關管繕工程及購置定製變賣財物稽察條例」第 21 條第 1 項第 2 款：各機關財物之變賣，除第一級機關單位之主管機關各由其長官核定外，應先呈經上級主管機關核准。前項財物之變賣決標時，應以最高標價並在預估底價以上為得標。但有左列情形之一者，應申敘理由，商得審計機關同意議價辦理：……二、政府機關、公立學校、公有事業或公營事業機構相互間及其與外國政府間買賣或交換原料、器材及房地產者。此與我國現行政府採購法第 105 條第 1 項第 3 款：機關辦理下列採購，得不適用本法招標、決標之規定。……三、公務機關間財物或勞務之取得，經雙方直屬上級機關核准者。兩者有異曲同工之妙，鼓勵公部門儘量向內化的經濟體採購。

我國政府遷台後，對美國的經濟依賴佔有極大的比重，但由於 1976 年以後，台美貿易均呈現出超的情形，美國政府開始要求我國增加對美採購，以縮小台美貿易的不平衡。縱然在 1979 年歷經中美斷交之後，仍然以經濟部國際貿易局籌設「中華民國赴美特別採購團」，一方面宣傳我國對美增加採購，降低貿易順差的「誠意」，並舉辦貿易說明會，介紹我國政府採購制度及國外採購程序，以利美國廠商參加投標，爭取商機，根據統計，從 1978 年至 1990 年 8 月期間，派遣赴美採購總共 18 次，累計計購 114 億 2 千餘美元，平均每年採購額為 8.7 億美元，約合當時新台幣 300 餘億元。然而採購團的成員除具有官方單位：經濟部國際貿易局、外交部、新聞局外，其餘多為國營企業，例如中央信託局、台電、中華工程、中船、中油、台肥、台糖等等，檯面上以「民間業者」的身分參與，實際上卻是不折不扣的由政府財政支出作為配合政策的政府採購。另為了突破因台美斷交以後，中國大陸與美國簽訂「八一七公報」，降低對台軍售項目，美國僅依台灣關係法提供防衛性武器的關係，軍事採購原有的依賴出現問題，對國家安全產生重大的困擾，因而以組織「赴荷蘭特別採購團」為名義，一方面向荷蘭及歐洲國家宣示友好，加強經貿關係；二方面以中央信託局代辦公營事業招標採購，也讓軍事採購隱藏其中，降低中國大陸的打壓，戲劇性的達成我國海軍潛艇及緝私艦艇的採購。

政府採購行為除改善對外貿易之外，早期因為與中國大陸的外交競爭，為了拓展外交關係及鞏固邦交國，政府擴大對外採購便成了有利的因素，而擴大採購，主要係利用公營事業進行所謂配合「政策性政府採購」，採購項目繁多，像是中央信託局進口烏拉圭牛肉罐頭、菲律賓沙丁魚罐頭、統籌進口哥斯大黎加咖啡豆，中油公司向中東產油國購買原油，榮民工程處（民營化前為退輔會所轄）獲准承包埃及的工程，公賣局（現為台灣菸酒公司）向韓國、馬拉威、南非購買菸葉，向馬其頓採購葡萄酒等等。我國配合外交的經費支用，不僅對外經濟援助或是技術援助金額都沒公開，也無據可考。⁷⁰對外議價的金額也隱藏於公營事業的成本項下，因此早期的公營事業與一般事業體難以用相同的基準線來進行效率檢討。

⁷⁰ 同註 26，頁 89~90。

五、經濟發展效益影響政治生態的改變

我國政府採購政策隨著國際外在因素的改變，以及我國政治型態與民主的演進而轉變。1972年與日本斷交，1979年與美國斷交等一連串的外交挫敗，1973年及1978年出現兩次石油危機。為了因應國際政治經濟的丕變，陸續推出十大建設、六年經建計劃、十項計畫、十二項經濟建設等擴大內需市場的政策；透過政府採購，強化基礎建設，促進產業發展、提升就業機會，國內經濟情況起飛，到了1980年代末期，政府所特許經營的行業也因為民主演進的過程而開放，像是銀行、保險、證券、航運、航空、觀光、廣電等等數十種行業別陸續開放，在政府採購政策的影響上，也有著不同的意義與影響，特別是以服務性質的勞務採購，成為後來政府採購的重要類別，產生重要的影響。以國道收費系統（ETC）建制的委託服務案為例，雖然是特許行業，但政府機關以政府採購的規定辦理，選擇出合乎規範與適合之廠商辦理。

前述所產生的經濟效應，也連帶著在政治階層文化當中，使中產階級崛起，積極爭取資源分享，促成政治開始走向民主、社會多元文化等潮流，政府的資源配置及利用在民意的壓力下配合調整改變。在早期選舉採用大選區單一不讓度制（single nontransferable vote），容易形成派系問題，政黨或候選人為求勝選進而造成的買票問題；不論是「前金」或者是「後謝」等等的期約，因政商關係密切，與廠商建立利害與尋租的共構關係，衍生相互包庇，且帶有「黑金」的循環，而影響公共工程品質，損害國家形象的政府採購問題，政府預算淪為選舉的籌碼。而當國民所得逐步攀升，伴隨資訊開放，國際貿易愈來愈活絡，解除管制及貿易自由化的民主意識抬頭，政府採購的問題受到重視，對於機關依據審計機關規定的稽查條例之事前監視審計及核准的權力，無論是國防採購、或是配合外交政策性採購等，幾乎沒有不同意的權力，但是在遇到爭議的時候難脫監督不周，審核不當的困擾。審計部對於事前審計的觀點出現轉變，認為審計權應與行政權劃分才能權責分明，於是政府採購權責逐漸回歸至行政權之下。

除了上揭政府採購對於的政治經濟的影響層面，我國政府採購法的立法過程中，對於政府部門注入社會責任的要求，在環境保護政策、明定扶助中小企業參與政府採購、

身心障礙及原住民之社會弱勢族群保障，⁷¹參採美國採購制度中的社會政策，例如：美國聯邦政府採購案件，要求採購的企業必須要合乎不歧視規定，且對少數民族、婦女、弱勢團體有一定的僱用比例，才准參加聯邦政府的招標。但是政府採購的目的應在於取得工程、財物、服務（勞務）之標的，政府財政支出與標案取得之間，應有合理的對價，在採購的目的之外，導入政府應辦理的社會補助之概念，是否混淆了政府採購的本質？政府採購是否應將政府的補助政策分離，如此才容易看出政府預算的真正效能？政府企圖以採購政策順便達成某些特定社會所需扶持的對象，在「魚與熊掌」都想兼得的想像之下，在執行面上對於廠商所造成的困擾與合理性，仍有許多研究的空間，像是造成投標廠商增加成本的困擾，或是特別去造就一群身心障礙人士供廠商投標使用，又例如特定服務工作之採購，廠商恐難隨時有身心障礙或是原住民之工作人員，造成執行上的困境，也對此類政策對特定人保護過當之社會政策有所質疑，甚至產生循環性的偏差。

我國政府採購法立法之後，政府機關的採購程序漸入常軌，縱然仍有少數尋租效應或弊案的出現，但除了固有的主計、政風單位擔任監察各標案的進行之外，在中央部門之行政院公共工程委員會設有中央機關採購稽核小組，地方機關各縣市政府也設有稽核小組，辦理專案及一般性稽核採購程序業務，對於「除弊」的廉政功能，阻擋政府推行政策所生的困擾，也穩定社會的發展，另因加入WTO的緣故，亦積極推動政府採購協定的談判與簽署，在 2009 年正式成為GPA第 41 個會員國，在對外貿易與對外投資的發展上，對我國廠商拓展國際商機有正面的幫助，更重要的是可以篩選出我國具競爭力的產業，如資訊電子業、整廠輸出機械業、營建暨建材及其他一般貨品等，若能加強協助及培訓廠商以爭取國際標案的能力，則對我國對外貿易的進展上，可算是一大進程。此外，如表 3-1 所示，其他GPA會員國進入我國政府採購市場，除工程類採購外，財物類採購案件計 138 件，金額達新台幣 44 億 8,374 萬 4,135 元（138 件）；勞務採購案件計有 10 件，採購金額達新台幣 2 億 3,000 萬 57,96 元，此是否對我國產業造成影響與衝擊，尙有待觀察。⁷²

⁷¹ 我國《政府採購法》第 22 條第 1 項第 12 款、第 96 條、第 97 條參照。

⁷² 行政院公共工程委員會 99 年度 GPA 統計資料：

http://www.pcc.gov.tw/pccap2/BIZSfront/BizsContent.do?site=002&bid=BIZS_C10004365，2011 年 2 月。

表 3-1 2010 年我國中央機關依標的分類，我國以外各原產地之決標金額及件數統計
(適用 GPA 案件)

	美國		歐盟		日本		其他國家	
	金額	件數	金額	件數	金額	件數	金額	件數
工程類	0	0	0	0	0	0	0	0
財物類	1,098,551,235	53	2,143,007,816	43	556,260,864	20	685,924,220	22
勞務類	53,763,260	4	71,663,524	2	71,663,524	2	32,915,488	2
總計	1,152,314,495	57	2,168,736,004	45	627,924,388	22	718,839,708	24

資料來源：行政院公共工程委員會

製表：本文

第二節 中國大陸政經環境的演變與政府採購的關係

中國共產黨基本上在政治變遷時，由少數的中共高層領導間的互動關係，但也因為這些不規則化的因素，造成中共黨內高層權力運作關係圍繞在以路線鬥爭的問題上惡性循環，經濟路線也隨之分歧。1949 年中共建政後至 1952 年，按照「三年準備、十年建設」的推動經濟工作構想，但是到了 1952 年時，韓戰結束，面對西方資本主義國家的封鎖，加強國防力量的重要性被提升到首要；中共領導人選擇了有力集中動員和配置資源的制度安排，便於將有限資源運用到有利於以軍事工業為核心的重工業及化工業。當時毛澤東提出了「過渡時期總路線」，計畫用十五年的時間實現對個體農業和私人資本主義工商業的社會主義改造任務，以蘇聯式的集中計畫經濟體制為藍本，廢除市場制度，建立高度集中的行政指導為特徵的計畫經濟，也因為中國大陸長時間是一個以小農為主角且佔多數的經濟生產者，而中國大陸社會長期以行政權力支配社會，已經形成了牢固的歷史傳統，因此毛澤東依靠自己長期處於革命鬥爭中所形成的崇高威望，三年不到便實現了公有制⁷³成為國民經濟的唯一基礎目標，不但沒有公共財政的概念，更遑論政府採購政

⁷³「公有制」係指在生產資料公有制的條件下，人們建立起了新型的生產關係；人們共同佔有生產資料進行共同勞動，共同佔有產品，以期達成消滅剝削的基礎。在人類社會中出現過兩種公有制形式：一是原始公社的公有制，生產關係係按部落成員按年齡、性別分工，共同採獵、耕作，所有成員平均分享勞動成果以致生產力水準不高；中國大陸在發展的過程中，在「大躍進」運動的高潮當中，人民公社化的實施結果，類屬此公有制的形式，生產力低落，生產器械、政府所需物資也是公有，「採購」的概念，被壓抑成一種

策與方向。

是以，中國大陸逐步按照蘇聯模式，建立了政企不分和高度集權的財政稅收體制，這套體制在 1958 年成功向行政分權的方向跨出了一大步，但是隨著大躍進的失敗和採取集權體制來救治混亂，使這套體制基本上又回到了原點，1964 年底的全國工作會議上，毛澤東就四清、五反問題進行批評，雙方產生激烈矛盾，尤其在毛澤東鼓吹的「無產階級專政下繼續革命」的理論，1966 年至 1976 年的文化大革命期間，劉少奇被鬥爭下台，中國大陸的經濟再次陷入混亂的局面，⁷⁴至 1976 年 10 月毛澤東死亡、四人幫垮台後，歷經了短暫的「凡是派」與「實務派」的爭議後，1978 年經濟改革和對外開放政策的實施，在財政稅收體制方面採取了重大步驟是建立「行政分權的分期財政制度」，也就是從 1980 年開始實行的「財政分灶吃飯」和「財政大包乾」。這種行政性分權改革，非但沒有建立起與市場經濟相對應的財政體系，反而是使得財稅系統內部的矛盾加劇，預算內收入，特別是中央政府的預算逐漸萎縮、入不敷出的狀況日益嚴重。1993 年中共第十四屆三中全會決定進行財政稅收體制的全面改革，逐漸的進入新的財稅體制軌道，不過目前財政領域舊有體制遺留的問題過多，健全適合於市場經濟的公共財政體系仍須努力，而且在市場經濟條件下，由於某些市場失靈仍然需要由政府活動來彌補，政府的作用勢必不可少。⁷⁵

因此可以認知的是：中國大陸仍處於計劃經濟向市場經濟轉型的歷史階段，經濟轉型不只是經濟體制的轉變，而是整個社會結構深層的變革，不論是國家、社會、市場、個人，都可能因為正在重新的建構與詮釋中，產生複雜的關係，並伴隨著以市場經濟為基礎的新型社會結構，衍生出新的財政關係。然「公共財政」對中國大陸來說，算是一個新的名詞，因為中國大陸從來沒有過「公共財政」的觀念，而是借由其他實施成功國家的成果作為基礎，不過，發達國家的「Public Finance」，也並非全套完整的移植到中國大陸。所以中國大陸展開的公共財政建設，隨著社會主義市場經濟的建立和發展，市場經濟所推動的作用，客觀上推動了政府職能及財政職能的轉變；政府職能逐漸從微觀事

的「交換過程」。另一種為目前中國大陸現在所稱的「社會化大生產條件下的社會主義公有制」，建立了生產資料公有制，即生產資料的全民所有制和集體所有制，例如土地制度。

⁷⁴ 維基百科，

〈<http://zh.wikipedia.org/wiki/%E6%96%87%E5%8C%96%E5%A4%A7%E9%9D%A9%E5%91%BD>〉

⁷⁵ 吳敬璉，《當代中國經濟改革》，（台北：美商麥格羅希爾國際股份有限公司台灣分公司），2009 年 3 月，頁 310。

務性的管理模式，轉變成宏觀調控的管理模式；財政職能原來著重於財政資金的分配，轉而注重財政资金使用效率和強化財政資金支出管理的簡便，以致公共支出日益成為政府實現對社會經濟進行宏觀調控的重要平衡點。

中國大陸既然將政府採購作為公共支出的一種重要方式，故於加強財政支出管理，實現政府宏觀調控，更重要的是「反腐倡廉」與整頓財經秩序，以達成抑制政府過渡消費、減輕財政負擔、提高公共支出的效益。惟根據《2009年中國政府採購年鑑》的資料顯示，2008年中央各機關、地方政府對於採購統計並未予詳細刊載，甚至故意模糊化，僅敘述增加預算的比例，增加政府採購的效率等等文字（詳見表3-2、表3-3）。

表 3-2、中國大陸 2008 年中央各單位採購情形 單位：億元人民幣

	總預算	採購金額
中共中央組織部		
外交部	4.03	2.66
交通運輸部		
水利部		
中國人民銀行		
海關總署	21.22	
國家稅務總局	89.81	78.32
國家知識產權局	5.33	3.89
中國科學院	34.68	10.81
中國氣象局	16.11	15.41
國務院機關事務局中央國家機關政府採購中心	129.39	129.64
中共中央直屬機關採購中心	8.32	7.30

資料來源：《2009年中國政府採購年鑑》 整理製表：本文 註：本表空白處為該年鑑沒有資料。

表 3-3、中國大陸 2008 年各省市採購情形

單位：億元人民幣

省份	總預算	採購金額	省份	總預算	採購金額
北京市	190.83	185.29	青島市		53.86
天津市	93.2	78.5	河南省		
河北省		205.44	湖北省		182
山西省		90.65	湖南省	157.63	138.88
蒙古自治區	149	134	廣東省		626.2
遼寧省		191.8	深圳市	83.44	75.33
大連市			廣西壯族自治區	186.65	157.18
吉林省	100.2	25.8	海南省	18.55	17.85
黑龍江省		0.4	重慶市		
上海市		332.3	四川省		190
江蘇省	684.5	602.3	貴州省	59.81	
浙江省		437.97	雲南省		
寧波市		109.76	西藏自治區		28.64
安徽省		256.16	陝西省	83.97	75.35
福建省		119.2	甘肅省	40.41	35.63
廈門市	31.04	25.94	青海省	16.08	14.6
江西省		104.95	寧夏回族自治區	63.2	59.9
山東省		404.64	新疆維吾爾自治區	94.55	87.23

資料來源：《2009 年中國政府採購年鑑》

整理製表：本文

註：本表空白處為該年鑑沒有資料。

近年來中國大陸也開始著手以政府採購行為作為手段，於國家外交的拓展及國際間的合作上，產生著重要的政治經濟影響；2011 年 1 月 4 日，中國大陸國務院副總理李克強訪問歐洲三個國家，在訪問西班牙與企業家早餐會時，大方的宣布中西雙方簽署總額 75 億美元的政府採購協議及商業合同，將從西班牙購買幾千萬美元的橄欖油、葡萄酒和火腿。⁷⁶隨行的商務部副部長高虎城於德國當地時間 1 月 6 日晚間在柏林舉行的中德工商界晚宴上透露：陪同李克強訪問的企業家將與德國簽署 62.5 億美元(約 48 億歐元)採購合同；而本次中德經貿合同總額為 65 億美元(約 50 億歐元)。⁷⁷同年 1 月 10 日在英國則簽署總額為 46.68 億美元的政府合作協議和商業合同。

中國大陸國家主席胡錦濤於 2011 年 1 月 18 日訪問美國並展開會談，雖然美國欲以人民幣價值低估，應加快人民幣升值，以及相關人權等等議題發揮，然而在中國大陸將

⁷⁶大公網，〈<http://www.takungpao.com/fince/roll/2011-01-06/435497.html>〉，2011 年 1 月 6 日。

⁷⁷ 歐洲時報網，〈<http://www.oushinet.com/172-1304-104264.xhtml>〉，2011 年 1 月 7 日。

以 190 億美元向美方採購 200 架波音公司 737 和 777 機型的客機訂單；其他國營企業，如中國國電集團與美國 UPC 集團的合作協議，雙方將共同開發、建設和運營七個風力發電的項目，總投資額超過 100 億元人民幣；中核集團計劃從西屋公司購買 10 台套 AP1000 核燃料製造設備，合同價值為 3500 萬美元以及其他訂單，⁷⁸其設備製造涉及的地區包括美國賓夕法尼亞、俄亥俄、科羅拉多、密西根以及南卡萊納等多個州，對於美國整體經濟狀況和解決美國的失業問題，有著相當大的幫助，因此前述兩國經貿衝突的人民幣升值問題、人權問題，相較於中國大陸政府政府採購訂單的「亮點」，相形孱弱。

從前揭資料來看，中國大陸領導人在為期 9 天的歐洲一連串訪問，從葡萄酒、橄欖油到汽車，中國大陸分別與德國、西班牙和英國共簽署了 187 億美元的採購協議與合作；在訪問美國期間所簽訂的大型客機、核電廠設備等等，與我國 1980 年代初，以彈性外交的政策方針，以政府採購的方法，拓展國家外交關係與經貿合作，似乎有著異曲同工之妙；但不同的是，我國近年來的經濟規模無法與中國大陸相比，再加上歷經幾波的金融危機後，我國欲以政府採購的手段爭取外交空間，恐難以對比。加上多年來世界各國都樂於購買廉價商品，使中國大陸累積巨額外匯儲備，其運用此優勢，在全世界收購外國資產、債券和公司，使得中國大陸的經濟體變成了龐然大物，其他經濟體都相形見绌，這些外匯儲備的增速，使中國大陸能更加牢固地控制全球商業、金融，並進而擴展到政治領域。隨著中國大陸外匯儲備在 2010 年第四季創下 1990 億美元的紀錄，其外匯儲備累計更高達 2 兆 8473 億美元，⁷⁹預估此類對外的政府採購活動規模，無論是數量或是國家將會是逐漸增加的。

表 3-4、中國大陸 2010 年外匯儲備情形表

單位：億美元

第一季/ 月份	數額	第二季/ 月份	數額	第三季/ 月份	數額	第四季/ 月份	數額
1	24152.21	4	24905.12	7	25388.94	10	27608.99
2	24245.91	5	24395.06	8	25478.38	11	27678.09
3	24470.84	6	24542.75	9	26483.03	12	28473.38

資料來源：中國大陸國家外匯管理局

整理製表：本文

⁷⁸ 新華網，〈http://news.xinhuanet.com/video/2011-01/21/c_121008981.htm〉，2011 年 1 月 21 日。

⁷⁹ 中國大陸國家外匯管理局
〈http://www.safe.gov.cn/model_safe/tjsj/tjsj_detail.jsp?ID=110400000000000000.21&id=5〉

第三節 政府採購協定與兩岸政府採購之政治經濟效應

「多邊貿易協定」(Multilateral Trade Agreements, MTA)是世界貿易組織WTO架構下的兩個類別之一，是WTO所制定的國際貿易規範之一，具有強制性，對所有會員都有拘束力，像是反傾銷稅、非關稅貿易障礙等的商品貿易協定 (agreements on trade in goods)，服務業貿易總協定 (General Agreement on Trade in Services, 簡稱GATS) 等等都屬多邊貿易協定，凡是WTO會員國都需要遵守MTA的規範。

相對於多邊貿易協定，另一個是複邊貿易協定 (Plurilateral Trade Agreements, PTA)；PTA則為WTO所制定之國際貿易規範的其中一種，只對接受的會員國具有約束力，原則上不強迫所有會員接受，是唯一屬於選擇性的協定，。目前有政府採購協定 (Agreement on Government Procurement, GPA)，及民用航空器交易協定 (Agreement on Trade in Civil Aircraft) 等。⁸⁰

我國於 2002 年 1 月 1 日正式成為WTO的會員， 2008 年 7 月 9 日正式成為GPA政府採購協定的第 41 個簽署國。當我國政府採購制度與GPA相衝突時，以我國法制在採通說之國際法優位一元論⁸¹的狀況下，我國政府須藉由解釋法律或修法，以使我國政府採購制度與GPA精神一致。因此我國的政府採購法及配套措施已將GPA的主要規定及需要納入，例如招標決標資訊之公開事項及途徑、等標期、異議申訴制度。

⁸⁰ 《政府採購制度問題與檢討對策》，(台北：行政院研究發展考核委員會) 2009 年 12 月，頁 40。

⁸¹ 國際法優位一元論，是強調國際法與國內法本質相同，當兩者有牴觸時，因國際法效力優於國內法，應優先適用國際法，強調隸屬原則，位階原則。

表 3-5 我國承諾 GPA 開放清單主要內容

適用機關	總統府、行政院及行政院所屬部、會、處、局、署（不含立法、司法、考試、監察院）
個案開放門檻金額	財物：13萬特別提款權(約折合新台幣647萬) 勞務：同上 工程：500萬特別提款權(約折合新台幣2億4,908萬) 註：1.特別提款權(Special Drawing Rights, SDR)為國際貨幣基金帳面幣值單位。 2.折合新台幣金額係以99年10月以前2年之新台幣、美元特別提款權平均匯率換算結果。1單位SDR約折合新台幣49.8169元。上開新台幣金額，公告後維持2年不變。
附註	1.聲明排除適用部分，如外交部駐外單位之工程採購。 2.列明國防部適用本協定之產品項目清單。 3.國家實驗研究院國家太空中心之採購有五年緩衝期。
適用GPA之省、直轄市機關特別提款權	
適用機關	台灣省政府、台北市政府、高雄市政府
個案開放門檻金額	財物：20萬特別提款權(約折合新台幣996萬) 勞務：同上 工程：1000萬特別提款權(第二年)(約折合新台幣4億9,816萬) 500萬特別提款權(第三年)(約折合新台幣2億4,908萬)
公營事業及國立院校之中央機關特別提款權	
適用機關	部分公營事業及國立院校
個案開放門檻金額	財物：40萬特別提款權(約折合新台幣1,992萬) 勞務：同上 工程：同附件二(Annex 2)
附註	聲明中央印製廠印鈔機採購排除適用。
以聯合國中央貨物分類號列方式承諾事項	
適用之服務項目	依據聯合國中央貨品分類號列方式，包括法律、會計、建築、土木、都市規劃等五十餘項，並以GATS之承諾事項為依據。
附註	聲明排除項目：如研究發展、鑄幣。
適用GPA之工程服務項目	
適用之工程服務項目	聯合國中央貨品分類第五十一章所標示之土木、建築等工程項目。
GPA特別聲明事項	
特別聲明事項	與其他會員之互惠條件、電力、運輸保留調適期之項目、加入GPA之生效日等

資料來源：行政院公共工程委員會

表 3-6、我國適用 GPA 與政府採購法條文對照表

GPA	政府採購法
第1條 適用範圍	第2條、第3條
第2條 採購金額	施行細則第6條
第3條 國民待遇不歧視	第6條第1項、第17條、外國廠商參與非條約協定採購處理辦法
第4條 原產地規則	第17條、外國廠商參與非條約協定採購處理辦法
第5條 開發中國家之特別待遇	無需立法規範
第6條 技術規格	第26條
第7條 招標程序	第18條
第8條 廠商資格	第36條、第37條、投標廠商資格與特殊或巨額採購認定標準
第9條 招標公告	第27條、政府採購公告及公報發行辦法
第10條 選商程序	第20條、第21條
第11條 投標及履約期	第6條第1項、第28條、招標期限標準
第12條 招標文件	第29條、採購契約要項、投標須知範本、契約範本
第13條 投標收標開標決標	第2章、第3章
第14條 協商	第56條、第57條、施行細則第78條
第15條 限制性招標	第22條
第16條 補償交易	第43條、第44條
第17條 鼓勵非GPA國透明化	無需立法規範
第18條 決標公告及決標通知	第61條
第19條 國與國採購資訊及統計	第61條、第62條
第20條 廠商申訴程序	第6章
第21條 GPA委員會	無需立法規範
第22條 國與國間爭端解決	無需立法規範
第23條 不適用GPA案件	無需立法規範
第24條 加入及退出條件等	無需立法規範

資料來源：行政院公共工程委員會

在近年來金融風暴的影響下，各國經濟受到嚴重衝擊，各國相繼採取各項經濟振興方案，持續投入經濟建設及採行提振內需措施，以爲因應。我國的經濟建設規模相較於各新興國家所佔的比例上並不算大，國外市場需求遠大於國內市場，基於「國內有限、國外無限」，值得我國廠商爭取開拓，而且對外貿易一向是我國經濟發展的主要動力，因此，我國政府除持續擴大內需外，更要在外銷上努力推動。我國經濟部也趁加入GPA的契機下，擬定「新鄭和計畫」，希望效法鄭和精神，從「完善貿易金融環境」、「強力拓展大陸及新興市場」、「擴大行銷策略」及「開創採購新領域」等面向；該計畫有五大專案，其中之一就是爭取全球政府採購商機 (GPA專案)，全力協助廠商外銷，爭取獲得其他GPA會員國的採購訂單，⁸²依我國行政院公共工程委員會統計，2010年我國參與GPA會員國之投標件數計37件，得標金額共達4億4018萬美元(約合新台幣132億元)。

表 3-7、我國 2010 年 GPA 得標類型表 單位:件/美元

統計期間	2010/01/01~2010/12/31	
	件數	得標金額
工程	2	US\$ 23,000,000
貨品	24	US\$ 414,596,298
服務	11	US\$ 2,592,235
合計	37	US\$ 440,188,533

註:統計範圍包括我國廠商爲得標廠商或其分包商

資料來源：行政院公共工程委員會

⁸²經濟部國貿局，〈<http://cweb.trade.gov.tw/kmi.asp?xdurl=kmiif.asp&cat=CAT3984>〉，2010年2月16日。

表 3-8：其他 GPA 會員政府採購之我國廠商得標統計表(以標的分類)

統計期間：2010/01/01~2010/12/31

單位:美元

國別	工程	貨品	服務	小計
美國	23,000,000	282,786,298	2,022,235	307,808,533
加拿大		72,000,000		72,000,000
日本				0
韓國				0
新加坡		50,000		50,000
香港				0
英國(歐盟)				0
法國(歐盟)				0
德國(歐盟)				0
義大利(歐盟)				0
捷克(歐盟)			100,000	100,000
荷蘭(歐盟)				0
芬蘭(歐盟)				0
瑞典(歐盟)				0
西班牙(歐盟)		50,410,000		50,410,000
葡萄牙(歐盟)				0
丹麥(歐盟)				0
比利時(歐盟)				0
以色列				0
波蘭(歐盟)		1,000,000		1,000,000
匈牙利(歐盟)			220,000	220,000
羅馬尼亞(歐盟)		8,350,000		8,350,000
保加利亞(歐盟)			250,000	250,000
總計	23,000,000	414,596,298	2,592,235	440,188,533

註:統計範圍包括我國廠商為得標廠商或其分包商

資料來源：行政院公共工程委員會

中國大陸迄今尚未加入GPA，但是其作為WTO的大國之一，而且也向國際社會做出加入GPA的承諾，並在2007年年底提交了啓動加入談判的申請書。2009年5月13日在WTO的政府採購委員會時，重申並承諾將提出修改清單，在提出修改清單前，將與部分表達諮商意願之會員國，例如美國、歐盟、瑞士、韓國等國家進行雙邊會談。但是美國官方表示，中國大陸應基於現有之各國意見及法規基礎上來提出其修改清單。惟中國大陸GPA代表團則回應，對於已經向中國大陸提出要求諮商的會員，應進一步就其要求內容澄清相關定義，並建議各GPA締約國協調其對於中國大陸應如何修改清單的要求，中國大陸始能加快腳步完成提出修改清單。⁸³因此可見中國大陸對於加入GPA的基調並未一致，目前看來條件尚未成熟，是否有可能是成為GPA的第42個會員國，仍然有待觀察。

其次是中國大陸現行的政府採購法，許多的規定和作法，與GPA的規定存在著很大的差異，例如其規定：「政府採購應當採購本國貨物、工程和服務」，⁸⁴以及其依法公開採購訊息的發布公正性，也存在著許多問題，由於受到各種因素的影響，存在「黑箱作業」的現象，像是規避採取公開招標方式，採購訊息不在指定的媒體發布，規避媒體監督，對投標訊息故意加以限制，使廠商未能平等獲取等等現象，更重要的是，目前中國大陸的政府採購法中，從有關的關規定可以發現，該法有著過度的地方保護主義，除了在立法上故意製造了漏洞，使得地方採購管理部門，制定出一些保護地方產品的考評制度，優先使用地方「優良」產品制度的規定，優先錄用仍使用當地原料、材料、人力的廠商，除了達到保護地方廠商的目的外，也對在地經濟有所貢獻。因此中國大陸要進入GPA會員國，其採購法規將必須加以修法，否則所產生之衝突，動輒提送WTO機制解決，對其國家形象，乃至於對外關係，恐有重大的影響。倘若中國大陸能加入會員國，基於語言相通、文化可以銜接，市場商機龐大，中國大陸相較是台灣的幾百倍的國土建設，在爭取其政府採購訂單上，應能發揮我國的優勢；然各會員國磨刀霍霍的指向中國大陸這龐大的政府採購市場，中國大陸當局也必須考慮對其公共建設的進度及其政體的掌控程度是否造成影響。在兩岸關係複雜的情勢之下，若中國大陸進入了GPA會員國，以前述中國大陸必須考量的情形與條件，是否會突破我國目前對於中國大陸資金的管制，頗值我國當局深思。

⁸³ 陳孟君，「政府採購委員會討論中國進一步修正開放清單和我國國內批准進展」，（台北：中華經濟研究院），2009年5月21日，〈http://www.wto-center.org.tw/SmartKMS/do/www/readDoc?document_id=99626〉。

⁸⁴ 《中華人民共和國政府採購法》第10條參照。

然而，另一個思考的角度是，中國大陸是否還需要加入GPA？十年前中國大陸開始購買美國國債，從 595 億美元開始，至 2010 年 10 月，已經擁有 9068 億美元，分別佔美國政府未償債務 21%，占中國大陸外匯儲備的三分之一以上。2008 年，中國大陸將觸角延伸至美國的金融領域，2010 年又開始投資歐洲國家的國債市場。在宣傳上，中國大陸政府對整個歐洲國家表示合作的一貫立場，對歐洲金融市場充滿信心，並表明在當前歐洲面臨主權債務危機下，中國政府採取的是與歐洲國家積極合作的態度，除了公開承諾購買希臘、葡萄牙的債務，2011 又繼續購入西班牙國債，甚至控制了 13% 的主權債務；⁸⁵中國大陸對歐出口約佔中國大陸出口總量的 20%，西班牙在人口上是歐盟第五大國，經濟上在歐盟排名第四，是希臘的五倍，更是希臘、葡萄牙和愛爾蘭三國經濟總和的二倍。西班牙經濟一旦崩潰，對歐元的打擊將會是非常巨大的。

如果危機進一步傳染，可能導致其他國家，特別是法、德等歐洲核心國家的主權債務出現問題。在全球化和相互依存的時代，對歐洲而言，目前正處於經濟的嚴冬，歐盟各國的國債問題，一直是歐盟最大困擾。對中國大陸而言，最直接的影響就是外需下滑，對出口造成影響，歐元若大幅貶值，將導致德國等國的高品質商品在國際市場上價格降低，這對中國大陸出口造成不利。所以幫助歐元經濟體的穩定，等於保護了中國大陸出口的最大買家，在中歐合作各取所需的情形下，歐洲許多國家由於金融危機導，致經濟活動蕭條，正在營造對外投資環境，而中國大陸正在尋找走出去的機會，在積累一定的投資經驗後，中國大陸的投資眼光和實力都有所提高，不僅擁有技術，還擁有資金，得天獨厚的投資條件，使其藉以尋求實現資產多樣化，也展現其經濟體的實力。

未來十年，歐洲擴大基礎設施建設即將部署很多新設的工程項目，例如：歐盟委員會也已制定出「多瑙河流域發展戰略」，未來將在交通運輸設施、旅遊、環境治理等方面的合作，又例如：德國正計劃連接馬其頓的鐵路以及通往土耳其的新高速公路等，中國大陸依其政治經濟的影響力，不論是掌有各經濟體之各國外債，或者國家之間所簽署的投資合作協議，甚至各國家、各經濟體都渴望中國大陸政府出手投資或挹注資金，以

⁸⁵ Elena Moya :《China to make multimillion pound investment in beleaguered Spain Agreements likely to involve public support for Spanish bonds and exports of olive oil, ham and wine》，
〈<http://www.guardian.co.uk/business/2011/jan/05/china-investment-spain-bonds?INTCMP=SRCH>〉，
2011 年 1 月 15 日。

解決其國內經濟問題的情況之下，中國大陸尚無須透過 GPA 尋拓商機，對於其加入 GPA 則顯得不是那麼要緊。

雖然現階段WTO會員國也都注意著中國大陸是否遵照加入GPA的承諾，然而從前面的觀察，且依照中國大陸菁英政治的領導與政治的體制運作，加入GPA的議題，僅須中共領導當局作成決議與共識，從上而下，欲達成加入GPA的目標，並非困難。因此不禁可以嗅出中國大陸對加入GPA的政策並不熱衷，但是又不得不面對此一問題，在與各會員國之間的諮商，顯得有氣無力；在 2011 年英國媒體《衛報》就中國大陸領導人訪問歐洲的評論文章，以「欠中國時代來臨」為題，並引用了英國渣打銀行全球研究首席經濟學家里昂（Gerard Lyons）的觀點：「如果過去十年是以『中國製造』為特徵，下個十年將變為『欠中國』為特徵。」⁸⁶又按照目前各經濟體的規模，也大概沒有什麼會員國想要招惹中國大陸，就形成了有趣的博奕現象。在兩岸的關係上，若中國大陸考慮要從GPA市場企圖對台灣的公共工程形成控制的話，則更須要考慮到這種博奕的結果，因為中國大陸採購市場的開放，將使各會員國進入搶食此市場大餅，對中國大陸政府而言是否有利，也必須考慮這種博奕情形。

小結

我國自 1949 年播遷來台後，政治型態雖較威權，然在經濟的表現上，不斷創下亮麗的表現後，進而帶動政治型態的改變，在政府採購的政策上，也有著不同階段的影響與變化，例如美援的結果影響著當今軍購的慣性，或是透過公營事業對外國採購的方式達成外交上的任務與目的等等。隨著國際性關稅貿易組織的演進，為順應加入 WTO 後，政府採購市場勢必開放的情況，一併檢討我國的政府採購制度，從原本以監察權中審計法規的角度管理政府採購，經立法後回歸行政權，以新的政府採購制度，建立我國政府採購制度的新頁，並在 2009 年加入 GPA 後，也使我國廠商得以進入其他會員國的政府採購市場。

中國大陸在 1949 年建政之後，採行蘇聯模式的公有制度，並沒有公共財政的觀念的，

⁸⁶ Tom Bawdan and Kevin Shalvey，〈The era of 'owned by China'〉。
〈<http://www.guardian.co.uk/business/2011/jan/12/era-of-owned-by-china?INTCMP=SRCH>〉，2011 年 1 月 12 日。

再加上大躍進、文化大革命的結果，使得中國大陸的政治經濟情形更加的混亂與停滯，至 1978 年經濟改革和對外開放的政策後才見起色，1993 年中共第十四屆三中全會決定進行財政稅收體制全面改革，才逐漸進入財稅體制的軌道，因此，在這之前要窺探中國大陸的政府採購的演進歷程，並沒有辦法整理出一個脈絡，而且舊有體制遺留的問題過多，在計畫性經濟與市場經濟接軌與競合的想法之下，顯而易見的，中國大陸的財政問題、公共支出問題，影響著中國大陸政府職能之轉變。中國大陸的政府採購議題常被視為財政問題，除了加強財政支出管理，也寄望政府採購制度的施行，可以達成反腐倡廉與整進財經秩序的目的，但是中國大陸政府部門的「三公」⁸⁷不公布的問題，以及從《中國政府採購年鑑》的分析上，可知中國大陸的政府採購其透明度仍是有待改進的。

在中國大陸加入 GPA 的進程上，中央與地方各有其考量，對於加入 GPA 的態度，本文認為中國大陸對於加入 GPA 的利害關係仍然在觀望當中，然而中國大陸更運用政府採購的手段，已在各經濟體中占有相當的影響力，各國政府一方面覬覦中國大陸廣大的政府採購市場，可能也懼於中國大陸強大的經濟實力，因此在催促中國大陸加入 GPA 的效果上並不顯著。

⁸⁷ 三公問題：即「因公出國」、「公務車」、「公關支出」。

第四章 兩岸政府採購法之體系比較分析

第一節 兩岸政府採購法沿革

一、我國政府採購法沿革

我國自 1950 年以來，政府機關辦理營繕工程及購置、定製、變賣財物，對於政府採購採取監督辦理的立場，因此在制度上設計以除了審計機關擔任政府採購的監督單位，並以「審計法」、「審計法施行細則」、「機關營繕工程及購置定製變賣財物稽查條例」、「行政院所屬機關營繕工程招標注意事項」等，作為辦理採購的主要依據，並無政府採購的基本作業規範，而且前揭法規係由「事前審計」的觀點出發，⁸⁸並非規範協助機關採購作業程序的進行，也因此各行政機關自行訂定的採購作業程序形成寬嚴不一，甚至還有上百種行政命令或作業規章來規範採購作業的亂象，使機關和廠商難以適從，加上法規文義不清、欠缺明確，使不肖人員有機可趁，致生重大採購弊端。

我國政府在 1985 年時成立「經濟革新委員會」時，對政府採購及工程營繕各種弊端提出檢討，並建議應由行政部門建立一套採購法制，來取代陳舊的審計法令，然而當時監察部門持反對意見，但是在 1989 年 6 月時，審計部致函行政院，自發性的提出「逐步減少事前審計，加強辦理事後審計」的觀點，建議行政部門應制定統一的政府採購法規。隔年適逢我國積極申請加入世界貿易組織，而於入會的談判諮商當中，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，藉以對外開放我國政府採購市場，並使我國企業有機會參與世界貿易組織會員國之政府採購。

因而該協定對於互相開放政府採購市場、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，因此在簽署該協定前，有先完成國內立法之必要，以便簽訂協定後銜接。行政院 1994 年 11 月開始指示行政院經濟建設委員會會同內政部、公共建設督導會報及其他相關單位組成專案小組，研訂「政府採購條例草案」，並開始送立法院一讀會審查，惟當時面臨新制度之實施仍有許多阻力，至 1997 年 4 月 29 日才順利通過第一讀程序，歷經七次委員會審查及廣泛討論，1998 年 5 月 1 日經立法院三讀通過，總統公布，全文共一百一十四條，該法於 1999 年 5 月 27

⁸⁸ 林慶隆，《我國政府採購審計制度之研究》，（台北：朝陽技術學院財務金融研究所碩士論文），1997，頁 43。

日正式施行。政府採購法的施行，象徵我國採購制度邁入新的紀元，也對我國行政措施及民間業者產生相當的正面影響。

二、中國大陸之政府採購法沿革

中國大陸的政府採購法之立法宗旨，其認為政府採購制度是市場經濟條件下，加強財政支出管理、規範政府機構採購行為、發揮對國民經濟宏觀調控作用的一項制度。也從國際上觀察，凡是市場經濟比較發達的國家，政府採購的歷史就比較悠久，法律和制度就比較完善。

雖然各國在政府採購立法宗旨的表述上不盡相同，但基本精神和內容是一致的。主要有：加強對政府採購行為的規範化管理，提高政府採購活動的透明度，節約採購支出，提高效率；鼓勵廠商參與採購活動，促進充分競爭；保證給予廠商公平待遇，政府採購要保護社會公共利益，做到誠實守信，提高公眾對採購活動的信任度。

在計劃經濟體制下，政府採購是通過計劃進行管理。改革開放後，社會主義市場經濟體制逐步建立，但由於沒有及時進行政府採購制度改革，以適應中國大陸對於社會主義市場經濟體制的要求，導致政府採購行為缺乏相應的約束，採購活動基本上處於分散、自由狀態，政策目標單一，採購資金使用效益不高，採購活動當中，行為未加以規範甚至行賄索賄等腐敗現象時有所聞，迫切需要國家加強財政支出管理，規範政府採購行為，並在此基礎上，建立和實行政府採購制度。

為此，從 1996 年起，一些地區開始按照國際上通行做法開展政府採購試點工作，中國大陸財政部也陸續頒布了《政府採購管理暫行辦法》等規章制度，以推動和規範政府採購試點工作。試點地區施行之後，在提高財政支出管理水準、節約財政資金、規範政府採購行為、促進廉政建設等方面效果顯著。隨著政府採購工作深入開展，政府部門的制度規章約束力不強，層次顯然較低，再加上制度本身也存在許多不完善的地方，在一定程度上阻礙了政府採購制度的進一步發展。與此同時，全球化的經濟體系進程加快，中國大陸所面臨政府採購市場的開放壓力越來越大，必須盡快建立與國際慣例接軌的政府採購制度。因此，迫切需要加強透過政府採購的立法，將政府採購納入法制化管理，維護政府採購市場的競爭秩序，並依政府採購制度實現政府採購的各項目標，最終建立

起適應社會主義市場經濟體制的需要並與國際慣例接軌。⁸⁹

一般認為中國大陸政府採購改革與立法的歷史，始於 90 年代中期。恰巧的是：中國大陸政府採購改革與其經濟體制改革的歷程時間都達 20 餘年。1999 年中國大陸全國人大通過的《招標投標法》是第一次為中國大陸之政府工程採購，規定強制招標的法律，包括政府工程採購之施工、設備、監理、設計等幾乎全部內容，也將採購以外的政府招標採購納入其適用範圍，使其具備了一部現代政府採購法的基本特徵，逐漸符合國際招標採購的標準規範和慣例，使得政府採購更具有操作性，並確立更為統一和完整的法律框架，被視為大陸政府採購改革與立法的第一座里程碑。

該法確立招標採購訊息公開制度，要求在發布招標日期訊息到投標截止時間，訂定法定期間，促進供應商在獲取採購訊息和準備投標時間方面的透明度和公平性。修正對廠商歧視待遇與技術規格等招標文件，建立公開即時開標、訂定評標委員會獨立評標制度，也對於分包與轉包問題做出原則性的規定，並加強利害關係人的異議和投訴權利，強化民事和刑事法律責任。

當 1999 年 4 月《招標投標法》立法活動進入後期審議階段的時候，卻有另外一個涵蓋面更完整的《中華人民共和國政府採購法》被正式列入全國人大第九屆立法規劃，開展了一系列立法活動，在 2002 年 6 月 29 日，《中華人民共和國政府採購法》正式頒佈，並於 2003 年 1 月 1 日起生效。

第二節 兩岸政府採購法之內涵比較

政府採購法的法律性質，向來是具有爭論性的；不同法系對其質性的觀點迥異，就算是相同法系國家，對政府採購的性質也有不同的見解，政府採購的法律性質，關乎到法律制度的具體設計，尤其是在國內外對此看法不一的前提下，不管學者從哪個領域研究政府採購法律制度，都是不可迴避的問題。就目前我國通說、立法例與實務採「雙階段理論」，⁹⁰現並無過多爭論，也就是政府採購法當中，從採購的定義、採購方法、決標程序、政府機關就履約管理應注意執行的事務，乃至於妨害政府採購行為的處分，均屬

⁸⁹ 中國政府採購網，〈http://www.ccgp.gov.cn/zycg/cgfszshd/zongze/201009/t20100929_1150186.shtml〉，2008 年 12 月 16 日。

⁹⁰ 雙階段理論，又稱雙層理論 (Zweistufentheorie)；是指行政主體與廠商之間之法律關係可分為兩個階段，在主管機關決定將標案交給廠商執行階段前，為公法關係，於決定後之履行關係則屬私法關係。

公法範圍，至於機關與廠商的契約屬民事管轄範圍。而中國大陸就該法之立場就較為模糊，依《中華人民共和國政府採購法》第四十三條規定：「政府採購合同適用合同法。」採購人和供應商之間的權利義務，應當按照平等自願的原則，以合同方式約定」。從法律表現形式的角度以觀，算是對政府採購法的性質做出定論，但是在同法第五十八條當中又訂定：「投訴人對政府採購監督管理部門的投訴處理不符或者政府採購監督管理部門逾期未作處理的，可以依法申請行政覆議或者向人民法院提起行政訴訟。」又看似在條文中為政府採購行政行爲的論斷做出註腳，也沒有進一步就有關法律問題做出明確規定，反而使人看到立法者在政府採購性質問題上所持有的猶豫不決立場。

兩岸採購法制的比較上，從採購主體來看，我國定位明確，以機關、公立學校、公營單位為主要採購主體地位，例外情形為受機關補助占採購金額半數以上者須適用政府採購法的規範；中國大陸的採購主體以國家機關、事業單位、團體組織，比較特別的是團體組織也需適用政府採購法的規範，原因在於其政體之黨國體制，例如共青團屬於中國大陸的團體組織之一，其採購就應依照政府採購法的規定辦理。此外，中國大陸的政府採購法當中，就適用法令部分，依其採購法第四條規定：「政府採購工程進行招標投標的，適用『招標投標法』」，形成了法中有法的問題，排除工程採購適用政府採購法的規範，其是否合理，見仁見智。筆者認為，事權如不能統一，政府採購法的訂定勢必如同具文，如果是把招標投標法，當作是工程採購的實行細則或程序法，是較為妥適。

在採購客體上我國以廠商稱之，不論是公司、合夥或獨資之工商行號及其他得提供各機關工程、財物、勞務之自然人、法人、機構或團體。中國大陸則要求嚴格，例如，具民事責任能力、商業信譽良好、健全會計制度、履約所必須之設備和專業技術能力、參加政府採購三年內，在經營活動中無重大違法紀錄、依法繳稅和社會保障資金良好紀錄。所以要參與中國大陸的政府採購尚須符合其社會規範；以我國行政法通說之原理原則而言，中國大陸的這種規定似與「禁止不當連結原則」有悖，像是繳稅與社會保障資金良好紀錄的要求，與廠商履約的能力之間究竟有何關連？然而其要求卻較能藉以達成社會政策目的、避免廠商惡性倒閉，保障政府機關的權益。

此外，辦理政府採購業務，隨採購金額的高低，須訂定出不同的採購流程，採購金額愈高，則注重的程序愈是繁複，政府使用係公共財政資金，必須謹慎為之。因此政府

採購的金額須訂出級距，配合不同的採購程序，達到監督控管的效果。在我國政府採購金額分爲：

巨額採購：工程採購五千萬元以上，勞務採購新台幣一千萬元以上。

查核金額：工程及財物採購爲新台幣五千萬元，勞務採購物新台幣一千萬元。

公告金額：工程、財物、勞務採購爲新台幣一百萬元。

公告金額十分之一以上未達公告金額：各類採購在新台幣十萬元以上一百萬元以下。

中央機關小額採購：新台幣十萬元以下。

中國大陸則依其行政層級劃分，中央由國務院劃分規定，地方機關由各省、直轄市、自治區訂定。因此中央與地方、地方與地方之間所訂定的標準不見得相同。



表 4-1、我國與中國大陸政府採購用語比較表

採購要素	兩岸別	用詞	說明	備註
採購主體	中國大陸	採購人	國家機關、事業單位、團體組織	《中華人民共和國政府採購法》第 15 條
	我國	機關	政府機關、公立學校、公營事業。 法人或團體受機關補助占採購金額半數以上，且補助金額在公告金額以上者。	我國《政府採購法》第 3 條、第 4 條
採購客體	中國大陸	供應商	向採購人提供貨物、工程或者服務的法人、其他組織或者自然人。（有但書：EX.具民事責任能力、商業信譽良好、健全會計制度、履約所必須之設備和專業技術能力、參加政府採購三年內，在經營活動中無重大違法紀錄、依法繳稅和社會保障資金良好紀錄）	《中華人民共和國政府採購法》第 21 條、22 條。
	我國	廠商	公司、合夥或獨資之工商行號及其他得提供各機關工程、財物、勞務之自然人、法人、機構或團體。	我國《政府採購法》第 8 條
採購金額級距	中國大陸	限額標準	政府採購法以採購金額為標準所作之特定規範。	《中華人民共和國政府採購法》第 2 條、第 8 條。
	我國	查核金額、公告金額、公告金額以下	中國大陸方面，屬中央預算之政府採購項目，由國務院公布；屬地方機關預算之政府採購項目由省、自治區、直轄市人民政府或者其授權機構公布。 我國則由主管機關訂定之。	我國《政府採購法》第 12 條、第 13 條、第 23 條。行政院公共工程委員會中華民國 88 年 4 月 2 日（八八）工程企字第 8804490 號函頒布。
標案審查	中國大陸	評標	就參與投標廠商（供應商）之有關文件 審查。	《中華人民共和國政府採購法》第 42 條
	我國	審標		我國《政府採購法》第 57 條
取得權利	中國大陸	中標	依一定採購程序取得標案權利	《中華人民共和國政府採購法》第 46 條、
	我國	得標		我國《政府採購法》第 52 條
採購要約合致後之法律效力文件	中國大陸	合同	規範採購單位與廠商（供應商）之間的權利義務關係，且具有法律效力之書面文件。	《中華人民共和國政府採購法》第 43 條
	我國	契約		我國《政府採購法》第 10 條
權利主張	中國大陸	質疑	採購過程中對權利遭受侵害時向採購單位要求澄清與處理。	《中華人民共和國政府採購法》第 42 條
	我國	異議		我國《政府採購法》第 74 條
救濟行爲	中國大陸	投訴	對採購單位之異議或質疑處理不服時之行政救濟行爲。	《中華人民共和國政府採購法》第 55 條
	我國	申訴		我國《政府採購法》第 76 條

整理製表：本文。

表 4-2、兩岸政府採購方式對照表

招標方式對照表		
大陸用詞	我國用詞	說明
公開招標	公開招標	公開招標指以公告方式邀請不特定廠商投標。
邀請招標	選擇性招標	以公告方式預先依一定資格條件辦理廠商資格審查後，再行邀請符合資格之廠商投標。
競爭性談判	限制性招標	在我國指不經公告程序，邀請二家以上廠商比價或僅邀請一家廠商議價。列舉之 16 種情形者，採用限制性招標。
		競爭性談判採購，是指採購人通過與多家供應商就採購事宜進行直接談判，最後從確定成交供應商的一種採購方式。
單一來源採購	National Chengchi University	在適當條件下採購人向單一的供應商徵求建議或報價來採購貨物的金額標準，通常是專利品、藝術品、首次製造、合同追加。
詢價		採購人向有關供應商發出詢價通知書，讓其報價，然後在報價的基礎上進行比較，按照符合採購需求、質量和服務相當，且報價最低的原則確定成交供應商。
國務院政府採購監督管理部門認定的其他採購方式		機關自行認定其他之採購方式

整理製表：本文。

在招標方式方面，我國以公開招標、選擇性招標、限制性招標三種為招標方式，中國大陸的採購招標方式除用語不同外，其精神大致雷同，稱之為：公開招標、邀請招標、競爭性談判、單一來源採購、詢價、國務院政府採購監督管理部門認定的其他採購方式等等，值得注意的是我國政府採購法之限制性招標，以政府採購法第二十二條第一項之十六款情形，得以限制性招標辦理；而中國大陸僅有四款限制性招標的方式，立法的精神與我國不同，其說明的只是採購辦理的方式，並非對於特定情形作規範，也因此研究中國大陸政府採購時，對於公開招標以外之招標類型得標的比例需要多注意，因為該種類採購的範圍至寬且廣。另中國大陸在辦理採購業務方面，往往不是由以政府機關名義來辦理，而是經由評選選出代辦機構，稱之為「採購代理機構」，這些採購代辦機構，因其採購能力尚可分成甲類與乙類，甲類可承辦採購的範圍較為全面，乙類則多半限縮在財物、服務性採購，中央的採購代理機構部分由國務院辦理評選，地方則由各省、直轄市、自治區來評選，這種機構看似民間組織，裡面尚有黨務紀檢系統派駐，仍可認為其應屬於半官方組織。這種採購代理機構相較於我國常年都以中央信託局（現在為台灣銀行）辦理集中採購事項的範圍多出太多，對於政府單位承辦採購業務同仁之壓力是減輕許多的。

在採購方法方面，中國大陸將採購方法尚細分為「分散採購」與「集中採購」，我國的集中採購目前委託台灣銀行辦理，是目前政府機關維持行政作業所需之採購大宗，像是機關的文具用品、機具等等都可以透過共同供應契約下訂採購，惟我國並無「分散採購」的概念，不是機關自行辦理採購，就是以共同供應契約之集中採購。中國大陸的集中採購尚分機關自行辦理集中採購，與委託採購代辦機構辦理集中採購兩種。然而政府採購中心的角色及定位上除了應該是一個非營利性的事業組織，也須有獨立的法人資格，而且政府採購中心必須是一個具有嚴格的內部制約機制的機構。環顧中國大陸現行大多數地區都將政府採購的主管機構（政府採購辦公室）和集中採購機關（採購中心）分開設置⁹¹。隨著政府採購行為的日益系統化，不少地方財政部門成立的政府採購中心等集中採購機構，因其機構的特殊身分帶來的弊端逐漸的暴露出來，有的已影響到了政府採購的公開和公正原則，政府採購中心究竟應屬於何種性質的機構，如何設置才能更

⁹¹同註 28，頁 285。

具科學性、合理性，是值得讓中國大陸當局思索的問題。

在軍事採購方面，依據我國政府採購法第一〇四條規定：軍事機關之採購應依本法之規定辦理。但武器、彈藥、作戰物資與國家安全或國防目的有關之採購而有下列情形者不在此限...。」準此，軍事機關一般性質之採購，必須依據《政府採購法》的規範進行，而中國大陸則依採購法第八十六條規定：「軍事採購法規由中央軍事委員會另行訂定」，因此在軍事採購與一般行政機關採購採用分管制度，在管制上不需受民意機關監督，保持其一貫之神秘性。

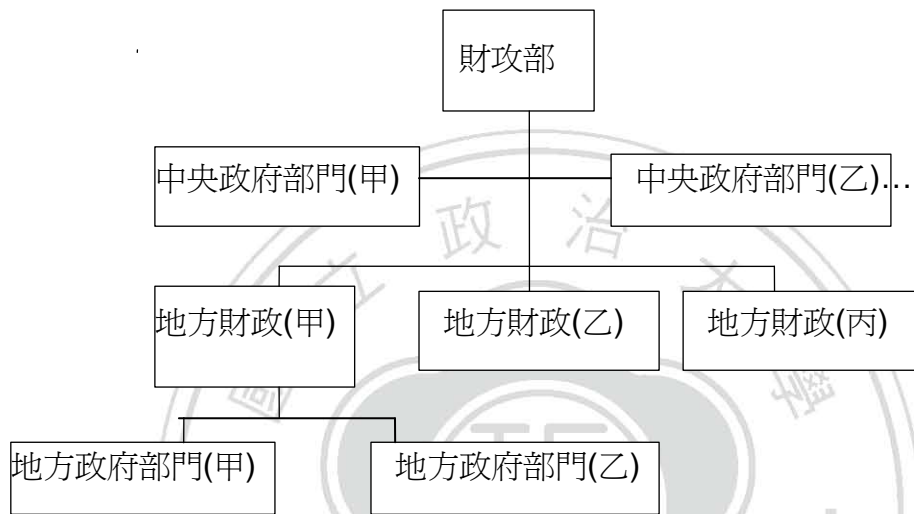


圖 4-1 中國大陸政府採購管理組織結構圖- (甲)、(乙)、(丙) 各代表其不同行政系統的財政資金流入之情形。⁹²

⁹² 劉小川，唐東會，《中國政府採購政策》，(北京，人民出版社)，2009年4月，頁6。

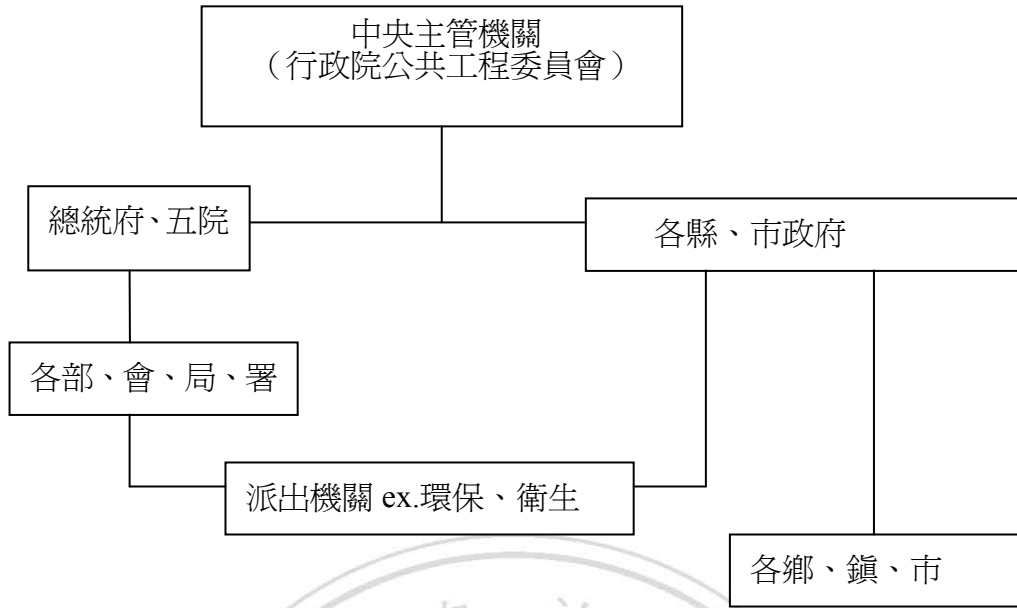


圖 4-2 我國政府採購管理組織結構圖

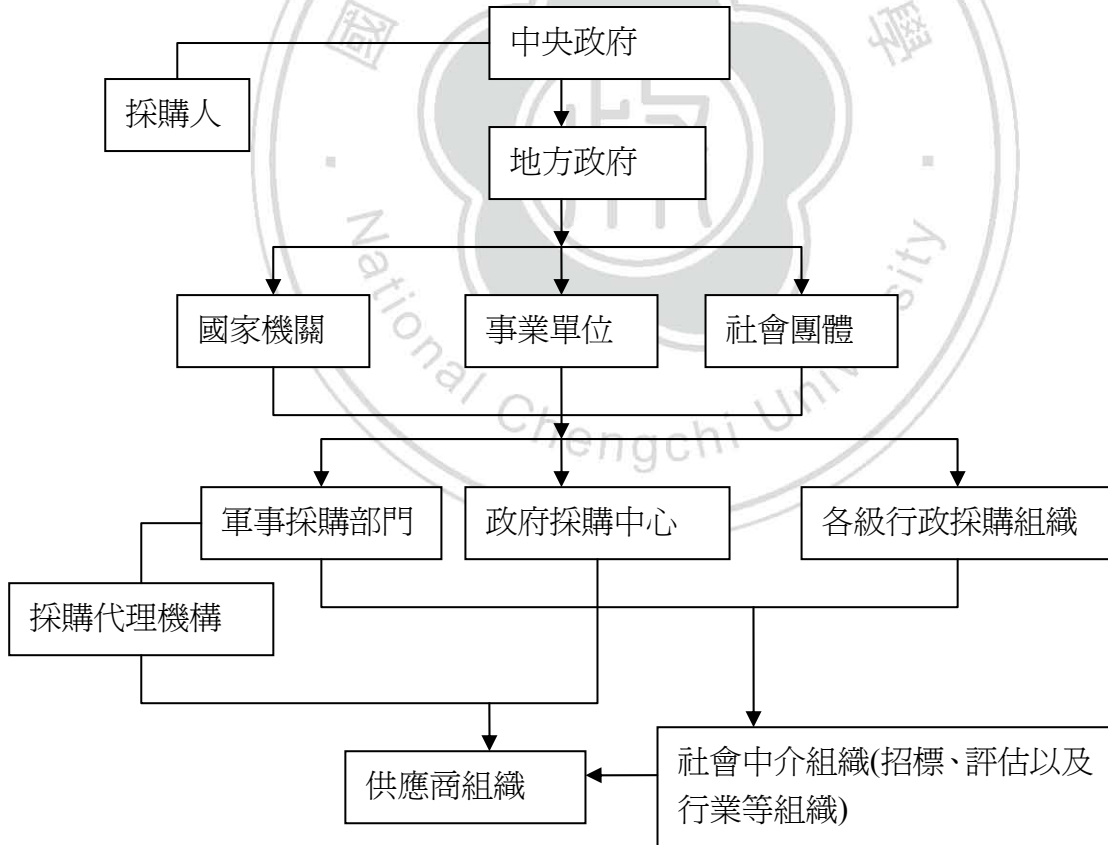


圖 4-3 中國大陸政府採購操作組織結構圖

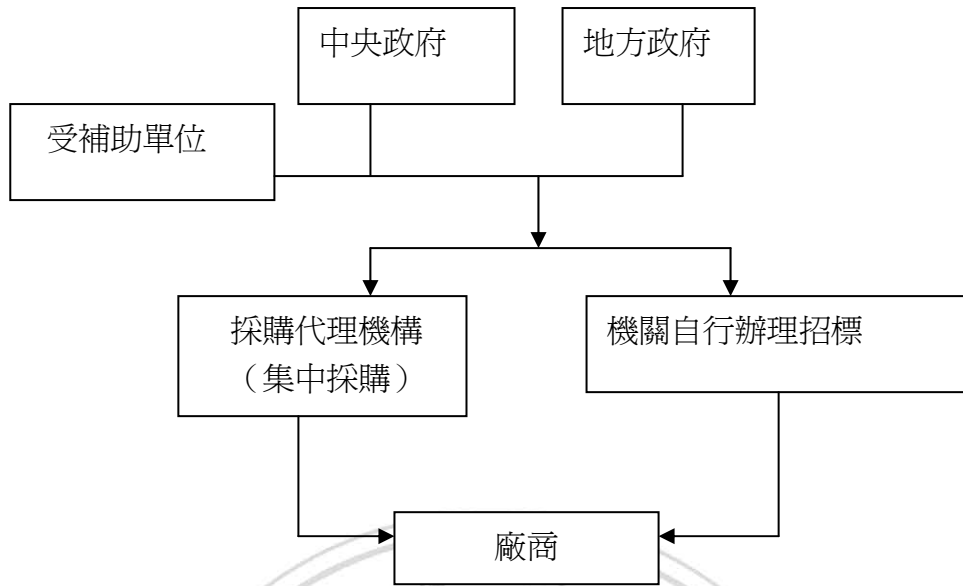


圖 4-4 我國政府採購操作組織結構圖

第三節 兩岸政府採購爭議案件之救濟制度比較

我國政府採購法對於廠商之權益維護，定有明文保障，廠商若受到不公開或不合理之對待時，能否迅速、有效的方式進行救濟，則成為政府採購法所要建立公平合理的重要關鍵制度。由此而言，政府採購法所建立之異議及申訴制度，是政府採購法的精髓所在。

按爭議的發生係於決標時點之前或後，處理方式有所不同；在決標前之招標、審標、決標階段所產生之爭議，以異議及申訴之行政救濟方式處理，決標後之履約階段所發生之爭議，則以履約爭議調解之方式處理。如此區分的原則，緣出於前揭所述「雙階段理論」的行政法上公法與私法的區別分類方式。在於決標之前，廠商與機關之間尚不存在私法上之契約關係；既無契約關係存在，廠商對於機關之採購行為，即難依據民事法律關係而為主張，縱有主張締約過失之可能，然因訴訟制度於舉證責任及程序上之要求，廠商多難以滿足。在此情況下，政府採購法則創設了異議及申訴制度，使廠商能對侵害其權利或利益，提出即時之救濟。

廠商對於機關辦理採購，認為違反法令或我國所締結之條約、協定，致損害其權利

或利益者，得以書面向該機關提出異議。其次在政府採購法第七十五條第二項要求招標機關應自收受異議之次日起十五日內為適當之處理，並將處理結果以書面通知提出異議之廠商。如果處理結果涉及變更或補充招標文件內容者，除選擇性招標之規格標與價格標，以及限制性招標應以書面通知各廠商外，應另行公告，並視需要延長等標期，以維護廠商權益。若異議廠商對於公告金額以上採購異議之處理結果仍有不服，或招標機關逾期不為處理者，可依政府採購法第七十六條及採購申訴審議規則之規定，於收受異議處理結果或期限屆滿之日起十五日內，依其屬中央機關或地方機關辦理之採購，以書面分別向主管機關、直轄市或縣（市）政府所設之採購申訴審議委員會（以下簡稱申訴會）申訴。地方政府未設申訴會者，得委請中央主管機關處理，惟對於本法第一〇一條所規定之情況提出申訴者，不以達公告金額以上採購，為申訴之必要條件。

除此之外，為有效保障廠商權益，避免申訴程序進行中，招標程序仍然同步進行，以致於申訴程序完成後，不論審議判斷之結果如何，對廠商已無實益之情況，於《政府採購法》第八十二條第二項、第三項規定：「採購申訴審議委員會於完成審議前，必要時得通知招標機關暫停採購程序」、「採購申訴審議委員會為第一項之建議或前項之通知時，應考量公共利益、相關廠商利益及其他有關情況」；《政府採購法》第八十四條甚至賦予招標機關主動撤銷、變更原處理結果之權利：「廠商提出異議或申訴，招標機關評估其事由，認其異議或申訴有理由者，應自行撤銷、變更原處理結果，或暫停採購程序之進行。但為應緊急情況或公共利益之必要，或其事由無影響採購之虞者，不在此限。」，惟此舉與GPA之修正保全商機所容許的「快速臨時措施」，出於相同意旨，然檢討我國實務運作時，無論採購申訴審議委員會，或者招標機關，都很少援引上開條文暫停採購程序。又，依照GPA第二條第一項規定：「若供應商投訴採購案有違反本協定情事時，締約國應鼓勵該供應商與採購機關進行諮商，以解決爭議。在此情況下，該採購機關應以無損於按申訴程序取得改正措施之方式，對投訴事項予以公正且適時之考量」，政府採購法未對諮商程序有明文規定，根據政府採購法第七十四條及七十五條之規定，對於機關之廣義招標行為，包含招標、審標、決標等階段，對於招標文件規定之釋疑、後續說明、變更或補充及對於採購之過程或結果，認為違反法令或我國所締結之條約、協定，致損害廠商之權利或利益者，應以於期限內提出異議之方式解決爭議。

另外一種情形是決標後，在履約過程中，政府採購法第八十五條之一僅規定「因履約爭議未能達成協議者」，得以「向採購申訴審議委員會申請調解」或者「向仲裁委員會提付仲裁」兩種方式解決，但是對於廠商與機關之間的協商程序，及協商如何完成等問題，現行相關政府採購法規當中，並沒有明文規定，礙於採購弊案時有所聞，公務員動輒牽涉刑責，常導致協商時，政府機關經常採取十分保守的態度，甚至政府採購法第十六條亦明文要求：「請託或關說，宜以書面為之或作成紀錄。政風得調閱前項書面或紀錄」，於行政程序法第四十七條亦規定：「公務員在行政程序中，不得與當事人或代表其利益之人，為行政程序外之接觸」，更使廠商與機關間之協商，多以無法達成協議收場；縱該條所謂之「協議」，屬於GPA第二十條第一項所稱之「諮商方式」，事實上也都難收實質解決爭議之效果，⁹³況各機關所辦理之採購，種類龐雜，其契約相關文件、資料繁多，契約條款不明確、不完整在所難免，且履約過程亦常因外在環境之變更或不可抗力之情事，而使履約發生困難。故廠商與機關履約過程之爭議即不可免。目前履約爭議解決途徑較常被運用者是「仲裁」及「訴訟」。

中國大陸則是將採購行為分成四個步驟，首先是預算的編制，確定採購需求。採購需求由各個採購實體提出，報財政部門審核，只有被財政部門列入年度採購計畫的採購需求才定案。其次是採購方式的選擇，包括公開招標、邀請招標、競爭性談判、詢價、單一來源等方式。採取的方式由採購機構依據採購標的金額以及供應商狀況而定。第三是政府採購合同的簽訂，第四是履約及監督檢查。可知政府採購過程的諸多環節具有一定的行政性質，也兼具民事的行政雙重性質。

中國大陸的爭議處理制度，將政府採購中所產生的爭議，依據雙方當事人之間的契約關係分為招標爭議與履約爭議兩類；招標爭議係在招標階段主要由採購機關的單方行為主導，行政色彩濃厚，政府採購合同成立之前，容易產生對供應商資格認定、採購合同訂定程序、採購合同訂定以及合同條件等爭議。其特點表現為雙方尚未訂立採購合同，尚無契約關係，而且爭議的發生均為辦理採購招標機關片面做出採購決定所引起。履約爭議泛指而在訂立合約後，則涉及採購合同本身的問題，在這一階段，關於合同的履行方式，地點及期限等產生之諸多爭議，也就是政府採購合同成立之履約階段，乃至合同

⁹³ 同註 81，頁 152。

履約履行完畢後驗收階段所生的爭議，其特點在於雙方當事人已具有契約關係，故權利義務的歸屬已具有明確的判斷依據。這一個階段中，政府機關與其相對人之間存有私法上的債權、債務關係，如因該債權債務關係不明確或任何一方當事人未完全履行合同規定的應盡義務而發生爭議，均應以該合同作為判斷雙方當事人之間權利義務歸屬的依據。

中國大陸的多數學者認為政府採購在不同的行為有性質上的區別，其更詳細明確的指出係採行法國行政法院的「可分離行為理論」；依法國行政法院的可分離行為理論，行政機關在採購中單方的行政行為與契約相對分離、相對自治。受到不利影響的第三人，可以單獨就行政行為向行政法院提起上訴、越權之訴或完全管轄之訴，而不涉及之後的契約救濟問題，⁹⁴顯然也與我國一樣採用源自於歐陸法系學說的「雙階段理論」。

依據《中華人民共和國政府採購法》第五十八條的規定，投訴人享有依法行政覆議或向人民法院提起行政訴訟的權利，同時在第四條規定：「政府採購工程進行招標投標的，適用招標投標法。」如同前章所述，中國大陸政府採購出現了「法中有法」的問題，在工程採購上須適用《招標投標法》，又依據《招標投標法》第六十五條規定：「投標人和其他利害關係人認為招標投標活動不符合本法有關規定，有權向招標人提出異議或者依法向有關行政監督部門投訴」，意味著投標人的救濟途徑以向行政部門投訴，以行政覆議為終局。由此，政府採購法與招標投標辦法在救濟制度的法律適用上就產生了衝突。從GPA的規定上來看，各項質疑應由法院或與採購結果無關的獨立行機關進行審理，該機關成員在任職期間，應免受外界干擾，如果第一審機構不是法院，則該機構應受司法審查，或者有規定當事人公平參與相關內容公開的程序。因此筆者認為無論是從法理的角度還是考慮到當前各國及有關國際條約確立救濟模式之趨勢，都有必要明確建立使任何政府採購爭議，都獲得司法最終解決的理念和救濟途徑。

⁹⁴ 同註 28，頁 268。

第四節 兩岸政府採購法之處罰制度比較

我國為建立公平競爭的採購環境，防杜過去所常發生的圍標、⁹⁵綁標、⁹⁶洩密行為，在1998年制定政府採購法時，對於這些會導致不公平競爭之行為，以刑事處罰加以嚇阻（《政府採購法》第八十七條至第八十九條）。對於強制圍標、詐術圍標或協議圍標行為均有較普通刑法更重之處罰（第八十七條），對招標規範、廠商資格為不當之限制，因而獲得利益者，均處一年以上七年以下之重刑（第八十八條），對於洩露採購之秘密亦予刑事處罰（第八十九條）。2002年修訂政府採購法，為加強防弊，新增刑罰制度相關規定處罰，對於借用他人名義或證件投標以及容許他人借用本人名義，或證件參加投標之行為者，以進一步遏止借牌及出借之不法行為。也擴大處罰規定，審查資料或履約監造人員，對於參與採購之廠商或其分包廠商，如有限制競爭之行為，亦在處罰之列，以防止受機關委託處理設計、審查、監督履約事項之人員，藉職務之便圖利。⁹⁷

此外，在防止綁標情形種類中的「一人多標」或其他的情形，在政府採購法修法當中，第五十條第一項增列第五款規定：「不同投標廠商間之投標文件內容有重大異常關聯者」。對此，行政院公共工程委員會函釋其態樣為：「投標文件內容由同一人或同一廠商繕寫或備具者」、「押標金由同一人或同一廠商繳納或申請退還者」、「投標標封或通知機關信函號碼連號，顯係同一人或同一廠商所為者」、「廠商地址、電話號碼、傳真號碼、聯絡人或電子郵件網址相同者」、「其他顯係同一人或同一廠商所為之情形者」。又政府採購法施行後，因採購資訊刊登於政府採購公報及資訊網路，資訊公開使得傳統圍標手法之前置手段「壟斷資訊」較難發揮。

按政府採購法第七十四條之規定，本即存有「全民監督政府採購」之立法意旨，故機關善用此機制檢查採購案之潛存問題，或可先期遏止。機關於辦理招標過程中，發現有圍標行為時，應採斷然處置，否則可能涉有刑事或行政責任。依現行法律規範，擬具正當程序（due processes of law）分項說明可行措施，對於招標階段之採購案自公告至開標前（等標期），廠商得依此提出質疑。對此種類型之廠商「異議」案件，機關應特予重

⁹⁵所謂「圍標」者，即某一特定廠商，利用各種手段，諸如遊說、利誘或威逼，令其他廠商放棄投標，或雖投標，但以妥協後之明顯較高標價投標，而讓該特定廠商得以順利得標。

⁹⁶以詐術或其他非法之方法或意圖影響決標價格獲取不當利益，使廠商無法投標或開標發生不正確者，意圖影響決標價格或獲取不當利益，或以契約、協議或其他方式之合意，使廠商不為投標或部位價格之競爭者。

⁹⁷我國政府採購法第八十八條參照。

視，除應依限答覆外，並應據此審視購案是否存有弊端。不論由廠商質疑或機關主動發現，開標前發生上述情形，如屬規格或資格問題，機關得依《政府採購法》第二十七條規定，循原公告途徑修正招標文件並視需要延長等標期。如已有綁、圍標之具體事證，則應依法辦理。倘機關依招標文件所訂日期公開開標時，如發現有圍標情形，應依政府採購法第四十八條第一項第二款：「發現有足以影響採購公正之違法或不當行為者」、第五〇條第一項第三款：「借用或冒用他人名義或證件，或以偽造、變造之文件投標」、第五款：「不同投標廠商間之投標文件內容有重大異常關聯者」等規定，針對特定涉及不法之廠商停止開標，排除其投標權。若全部廠商均已涉入圍標，則應依前開第四十八條第一項第二款規定，宣布廢標。至決標階段機關如依政府採購法第五十八條規定，限期要求標價偏低之廠商提出說明或擔保而保留決標，期間發現最低標廠商與次低標廠商有合意分潤價差情形時，此屬觸犯政府採購法第八十七條第四項規定：「意圖影響決標價格或獲取不當利益，而以契約、協議或其他方式之合意，使廠商不為投標或不為價格之競爭者，處六個月以上五年以下有期徒刑，得併科新臺幣一百萬元以下罰金」，故機關應依第五〇條第一項第七款：「其他影響採購公正之違反法令行為」規定不決標予該二廠商，並依主管機關函釋，以第三低標為最低標，餘下類推。若是於履約階段，機關如於決標後始發現廠商有圍標、借牌投標等情形。屬觸犯前開第八十七條規定，應依同法第五〇條規定第一項第七款及第二項規定：「決標後發現應撤銷決標，簽約後發現，應終止或解除契約，並得追償損失」。

我國尚有停權決定的處分，係廠商如涉及圍標，經查屬實者，機關應依政府採購法第一〇一條第一項第一款：「容許他人借用本人名義或證件參加投標者」、第二款：「借用或冒用他人名義或證件，或以偽造、變造之文件參加投標、訂約或履約者」、第六款：「犯第八十七條至第九十一條之罪，經第一審為有罪判決者」及第十二款：「因可歸責於廠商之事由，致解除或終止契約者」等規定，循第一〇一條至第一〇三條規定，辦理不良廠商停權公告。然而在我國目前強調「簡政便民」的行政作為下，申請公司行號之登記並不困難，且辦理時間快速，廠商雖遭到停權，其另外組成其他公司繼續參加標案，政府機關於查證上恐察覺不易之外，亦無其他反制措施，是值得再細化檢討之空間。

中國大陸政府採購法將處分制度規範於第八章的七十一條至八十三條間，第七十一條是規範採購人（機關）及採購代理機構之責任，第七十二條係規定採購人採購代理機構及其工作人員有列舉之事由給予處罰，第七十三條至七十六條則將影響得標、及履約結果的各式處理情形逐一敘明處理辦法，第七十七條規定處分廠商停權，七十八條以後規定採購當事人應負之民、刑事責任，及監督責任與義務。

值得注意的是，中國大陸的採購只有實體法，內容的具體作為往往空洞，例如第七十二條：「採購人、採購代理機構及其工作人員有下列情形之一，構成犯罪依法追究刑事責任，尚不構成犯罪的，處以罰款，有違法所得的，並處沒收違法所得，屬於國家機關工作人員的，依法給予行政處分」，其採用概括性的敘述，對於刑事處分的刑度與我國採刑事特別法例不同，其回歸刑法之處罰規定；又其中罰款的數額為何，並沒有明確說明或規定，因此裁量的空間及審查密度並不詳盡。第七十三條說明有前兩條違法行為之一影響中標、成交結果或者可能影響中標、成交結果的，按下列情況分別處理：（一）未確定中標、成交供應商的，終止採購活動。（二）中標、成交供應商已經確定但採購合同尚未履行的，撤銷合同，從合格的中標、成交候選人中另行確定中標、成交供應商；（三）採購合同已經履行的，給採購人、供應商造成損失的，由責任人承擔賠償責任。

對於採購人的集中採購問題方面，第七十四條則對於採購人對應當實行集中採購的政府採購項目，不委託集中採購機構實行集中採購的處理辦法，應由政府採購監督管理部門責令改正；拒不改正的，停止按預算向其支付資金，由其上級行政主管部門或者有關機關依法給予其直接負責的主管人員和其他直接責任人員處分。第七十五條規定採購人未依法公佈政府採購項目的採購標準和採購結果，責令改正，對直接負責的主管人員依法給予處分。

此外，為強調採購資訊的公開，第八十二條進一步對於政府採購監督管理部門對集中採購機構業績的考核要求，有虛假陳述，隱瞞真實情況者，或者不作定期考核和公佈考核結果者，應當及時糾正，由其上級機關或者監察機關對其負責人進行通報，並對直接負責的人員依法給予行政處分，比較特別的是集中採購機構在政府採購監督管理部門考核中，虛報業績，隱瞞真實情況者，訂定行政處罰的規定，處以二萬元以上二十萬元以下的罰款，並予以通報；情節嚴重者，取消其代理採購的資格。

最後在第八十三條規定：「任何單位或者個人阻撓和限制供應商進入本地區或者本行業政府採購市場者，責令限期改正；拒不改正者，由該單位、個人的上級行政主管部門或者有關機關給予單位責任人或者個人處分」，其『阻撓和限制』所涵涉的範圍是否包括民間一般之商業行爲？若廠商之間以法律手段干擾某廠商進入採購市場，其主張權利行爲是否得主張爲『阻撓和限制』？以我國政府採購法第八十七條：「意圖使廠商不投標、違反其本意投標，或使得標廠商放棄得標、得標後轉包或分包，而施強暴、脅迫、藥劑、或催眠術者，處一年以上七年以下有期徒刑，得併科新台幣三百萬元以下罰金」，對照相比，我國政府採購法將其細緻爲強暴、脅迫、藥劑、或催眠術等，以暴力威嚇與非正當手段控制投標廠商意圖者施以刑事處罰，相較之下對於「阻撓與限制」的定義較爲明確。

小結

從兩岸的政府採購法立法沿革來看，我國政府採購法的沿革，原來係以採取監督辦理的立場，以事前審計的觀點，在 1989 年後有了轉變，審計部門自發性的提出減少事前審計，加強辦理事後審計，並建議行政部門應制定統一的政府採購法規；又適逢我國積極申請加入 WTO 時因應 GPA 的需求規範，在簽署該協定前有先完成政府採購國內立法之必要，以便簽訂協定後銜接，因此我國的政府採購法的制定係以加入 GPA 爲前提，在 2009 年正式簽署 GPA 生效時，對我國法制上並未造成衝突與困擾。

中國大陸的政府採購沿革與一系列的立法過程中，則是把政府採購制度是市場經濟條件下加強財政支出管理、規範政府機構採購行爲，發揮對國民經濟宏觀調控作用的一項制度。但是從其立法理由來看，中國大陸的政府採購似乎很少就 GPA 的規範條件作爲考量。此外，中國大陸的政府採購法中，還嵌入了《招標投標辦法》的規範，形成了法中還有法的狀態，當兩法遇到競合或互斥的問題時，容易產生困擾。

兩岸在政府採購法制的救濟途徑上，似乎都以雙階段理論作爲分野的基礎，在政府決標之前屬行政救濟範疇，當決標的意思表示決定後，屬於民事履約的規範。在政府採購法的執行面上，中國大陸並沒有施行法或程序法，中央及各省都有關於政府採購法的指導規定，但是就政府採購行爲的正當法律程序並不足以規範。

在採購的方法上，中國大陸集中採購代辦機關，類別較我國的態樣多元，值得我國參考運用，然而我國的採購方法，其程序上則較為嚴謹，並且對於各種採購的方法、應執行的事項，在政府採購的子法以及相關配套的行政命令，使得政府採購法的執行，符合依法行政的實質內涵。



第五章 兩岸政府採購現況之分析

本章將由兩岸政府採購業務推行之現況，藉由官方公布之資料作為分析基礎之外，並於 2010 年 8 月 25 日至 9 月 20 日間前往中國大陸（上海、廈門、東莞）進行深度訪談；同年 11 月至 12 月間，則於我國中央機關、地方機關，以及曾參與我國政府採購之廠商作成訪談，對於我國及中國大陸的採購業務現況實施的優缺點，另就台商進入中國大陸政府採購市場的發展與問題，提出討論。

第一節 我國政府採購業務推動現況及問題

一、採購案件類型統計

依我國行政院公共工程委員會統計，我國 2009 年度採購總案件數計 20 萬 4,484 件，總決標金額為新台幣 1 兆 2,844 億元（2010 年資料迄今尚未公布），其中以公開方式辦理招標之採購案件數計 17 萬 5,235 件，占年度總採購件數 85.70%，公開方式辦理之決標金額為 1 兆 268 億元，占年度決標金額比率 79.95%。

全年度工程類採購為 64,764 件，占總決標件數 31.67%，其決標金額為 5,782 億，占年度總採購金額 45.02%，比 2008 年年增加約 900 多億元，提升約 19%；財物類採購案件 69,680 件，占總決標件數 34.08%，其決標金額為 4,785 億，占總決標金額 37.26%；勞務類採購 70,040 件，占總決標件數 34.25%，其決標金額為 2,276 億，占總決標金額 17.73%。

二、電子領投標概況

2009 年我國廠商運用電子領標數達 106 萬 4,367 次，機關每年提供電子領標之案件比率已超過 99.6%，廠商 24 小時均可經由行政院公共工程委員會之「政府採購領投標及廠商型錄系統」進行網路領標，減少機關人工作業，減輕廠商往返人力及時間成本估計超過新台幣 24.8 億元。「政府電子採購網」之查詢人次，平均每月逾 119 萬人；累計透過網際網路查詢資訊之民眾達 7,600 萬人次，各機關公告資訊逾 264 萬筆，對於機關採購資訊公開化及透明化的達成有相當的助益。

此外，政府機關辦理集中採購方面，透過建置之「共同供應契約電子採購系統」，以網路取代傳統訂購流程，節省政府採購支出，提升政府採購效率，2009 年度各機關利用

共同供應契約之訂購金額達 798 億元，網路訂購數達 32 萬餘筆，較各機關原採購預算節省約 11.52%，且低於市價約 13.38%，充分顯示經由政府集中採購，充分發揮大量採購之經濟效益。每一上班日平均約 4,300 筆，訂單總筆數達 109 萬筆，每筆平均約 7.3 萬元，符合小額多樣、高頻率訂購之特性，簡化廠商接單、機關下訂等行政作業，並有效執行訂單管理之作業流程。

三、配合特定政策方面

為了扶助艱困傳統產業，2009 年度於共同供應契約辦理國產毛巾、襪子及鞋品的訂購項目，其訂購金額分別達 3,879 萬元，5,226 萬元及 3.3 億元。在配合綠色採購及節能減碳政策，2009 年度決標多類環境保護產品，其訂購金額分別為環保標章產品 97 億元、取得環保署證明產品 2,996 萬元、節能標章產品 12 億元、省水標章產品 3,946 萬元，並自 2009 年 7 月 7 日陸續提供「LED 交通號誌燈、出口標示燈及避難方向指示燈」、「LED 路燈」及「高效率省能照明設施」共同供應契約，供各機關上網選購節能燈具。

四、採購稽核執行情形

目前我國共設有 40 個採購稽核小組，包括內政部等 14 個附屬機關較多之部、會、署及 25 個地方政府，以及行政院公共工程委員會設立的中央採購稽核小組。每年就全國採購案件篩選辦理稽核，並就所見缺失，責請機關改正。2009 年度中央稽核監督 330 件，中央所屬各部、會、署稽核監督 2,965 件，地方政府採購稽核小組稽核監督案件數為 6,014 件。

在發現機關有異常採購案件，可歸類三種類型：

- (一)、如有違反政府採購法令，除依規定處理外，並通知機關採行改正措施，且副知其上級機關及審計機關。
- (二)、如機關違反法令情節重大，尚可通知機關追究相關人員責任。
- (三)、如發現有犯罪嫌疑之案件，移請司法機關查處。

總計 2009 年度部會署及地方政府稽核小組就稽核結果涉及不法函送法務部政風司 9 件，移送司法機關 4 件。⁹⁸

⁹⁸ 行政院公共工程委員會，《99 年度政府採購業務推動情形及執行績效》，2010 年 3 月 24 日。

表 5-1、我國 2007 至 2009 年度機關辦理決標件數及金額比率一覽表

我國2007至2009年度機關辦理決標件數及金額比率一覽表						
年度	決標件數	公開辦理		決標金額(億元)	公開辦理	
		決標件數	比率(%)		決標金額(億元)	比率(%)
2007	173,257	150,091	86.63	12,756	9,492	74.40
2008	191,591	166,348	86.82	12,942	10,240	79.13
2009	204,484	175,235	85.70	12,844	10,268	79.95

資料時間：2010年2月22日

資料來源：行政院公共工程委員會

綜合以上資料可以瞭解，我國在政府採購辦理招標的方式，逐漸偏好使用公開招標方式辦理招標，也已適應此作業機制。公開招標方式係政府採購法規定當中最為公開透明的一種採購方式，在 2010 年 12 月與中央主管採購業務機關 H 科長訪談時，就該現象提出看法：

其實您也是知道的，我們辦採購的同仁，十分的辛苦，在成績上要達成預算的執行，還有施政績效；對外有民眾、民意代表隨時在監督、陳情，對內還有主、會計、政風單位拿著放大鏡在看你，壓力是十分的沈重的；目前選擇性招標，除了集中採購的代辦機關以外，根本沒有單位使用，而限制性招標又容易遭到質疑，因此最好可以公開招標，讓採購業務同仁在心理的負擔上可以少一點，就機關的立場上，也大可以說是該標案公平、公開。【A003】

從這段訪談中可以發現，政府機關以公開招標方式來辦理採購業務，最重要是要盡量達到採購的公開性與公正性，還要兼顧一般社會大眾的觀感，以及辦理採購業務同仁的壓力。其中要注意的是辦理採購業務同仁所負擔的壓力問題。從我國人事行政局的各機關求才資料當中，最經常開缺的就是辦理政府採購業務人員，這也代表著採購人員流動性高，有銓敘資格的公務員往往不願擔任此類工作，縱然受過相關採購訓練，也不願意留在採購崗位上，因此在政府採購執行業務上常見由約僱人力職掌，因此基層單位採購人力不足，採購專業職能知識不足，是異常採購問題發生的重要原因之一。

2009 年在工程採購類採購金額相較 2008 年增加，主要成長原因係為我國於 2008 年為振興經濟，擴大公共建設投資計畫，編列工程類預算 1,103.62 億元。從凱恩斯學派觀

點 (Keynesian School, 1936~1960) 來看，政府扮演積極的經濟角色，尤其是在市場失靈、經濟不景氣的時候，主張政府在這時降低利率以鼓勵資本家借錢投資，同時擴大政府的公共支出，例如公共工程建設、發放消費券等等，以鼓勵消費。為了保護本國產業復甦，對於進口的商品可以採取適度的抵制，或者協助出口商搶奪外國的市場，有投資、有消費，市場機能就能恢復，政府就可以減少干預。⁹⁹我國政府計畫從 2008 年到 2011 年間 4 年投資 5000 億元，盼於短期內有效活絡國內經濟，長期強化未來競爭潛力體質，規劃出一連串的擴大公共投資，所以不難看出我國政府採購政策的方向和目標，也可以瞭解工程採購所佔總採購金額的比例較高之原因。不過，目前來看，當今經濟學的主流是貨幣學派，但是卻不常見在政策上著墨，原因在於凱恩斯學派對於刺激景氣有短暫的效果，尤其是受到資本家的歡迎，像是貸款利息低、承包政府的工程容易；對勞動階層來說，造就工資上漲、就業機會增加，也受擁戴。政治人物往往為了短期連任的利益或壓力，把長期的財政赤字、通貨膨脹等等的經濟惡果留到未來再解決。

與地方政府一級單位的採購主管 S 科長訪談時，對於擴大公共投資案，的看法：

有關愛台建設的公共投資案，我想中央政府是立意良善，但是除了幾項重大投資案屬於中央要執行，地方也很想分食這塊大餅，為什麼呢？因為地方政府的首長是民選的，他也要成績啊！他也要建設啊！但是長期以來，除了金門以外（因為他們有高粱酒），地方的財政都相當的窘困，窘困的原因也就不需要多說了，民選首長就是這樣，他得要為票倉做出口碑，做出建設，要照顧的群體太多，光是拿社會福利來說就好了，常常都像是個無底洞，所以當然得要搶中央政府的補助經費，或是相關的配合經費，核定的公文下來後，覺得既然是中央的錢，議員多半也沒什麼意見，而且有些議員本身就有經營事業，對他來說，也可能代表著商機的出現，而且議員還是第一手資料，議會就同意先行墊付，經過幾輪循環，你想財政會好才奇怪。【A001】

因此國家的經濟走向與政府採購政策息息相關，國家政策的走向，會影響到政府採購的類型，肯定的是，政治工作者解決他的困境，短時間可以讓經濟起飛，以我國十大建設的完成，造就國家經濟繁榮，尤其是交通建設，迄今仍然深受此正面影響。經濟的措施與採購政策息息相關已如前述，當這些政策受到政治力的干擾時，尤其我國是強調主權在民的國家，不論上至總統、各級民意代表、地方首長，小到連地方村里長，每隔一段時間，常常就進入了選舉的時間，選舉政見是吸引選票的重要因素，政見的履行就成為了下次競選的重要問題，對中央或是地方首長而言，政見的履行作為決策，而決策的理性基礎往往不高，不能做到很客觀的評估，如果再加上民意代表的介入或干擾，後

⁹⁹ 陳義彥主編，《政治學》，（台北，五南圖書出版公司）2007 年 8 月，頁 62~63。

續的效應也恐怕不如預期，因此對國家長遠的發展是否有所幫助則要審慎評估。

此外，我國採購政策對於採購電子化作業，可謂不遺餘力，我國政府部門採行電子領投標的目的，除了將採購資訊透明化、公開化，節省紙張、達到環保效果，就某種程度而言，可以避免圍標情事發生。惟是否可以杜絕，筆者認為難以百分之百。

中央機關的採購退休主管 L 先生說：

以前政府採購法還沒有實施的時候，廠商常得要去機關買標案，在招標的期間，只要有心人在總務室外面，或是機關外面注意，都可以知道，有哪些廠商去領標，當有遇到有一個特定廠商要搶標的時候，就會有其他廠商受到恐嚇或是威脅，在民國七十幾年的時候，不是常常有聽過有些營造廠商被開槍什麼之類的，電子領投標的好處就在這裡，沒人知道有誰去取得標單，不過要是投標廠商之間互相「搓圓仔」的話，政府機關是沒有辦法去抓，廠商之間將標價維持在某種水平之間，沒有得標的廠商加減分點好處，所以後來在開標的時候，會發現投標家數都夠，但是只有一家來開標，我懷疑是有這種現象。另外你問到共同供應契約的問題，我覺得這個採購方法非常好，對機關的承辦人員來說，就很方便，反正買什麼都是「死豬仔價」（均一價位），也不用擔心買貴了，也不用煩惱招標的問題，辦理集中採購的單位也已經幫我們訂好規格、價格，明買明賣。唯一的困擾是就業務員常常到機關推銷，所以從比較正面的角度來看的話，機關可以獲得比較好的服務，從負面的角度看，那麼多家廠牌，我幹嘛要選 C 牌不選 R 牌，當然是 C 牌的業務員跑得勤快，而且擔保售後服務、隨 Call 隨到等等，不過也容易跟承辦人員之間有額外的想像空間。【A002】

在商業電子化盛行的今日，政府採購的電子化作業，也是我國政府採購業務當中，在追求進步的同時所不可或缺的一環，在電子領投標作業當中，我國政府不斷的嘗試突破與創新，目前在電子領標的部分，政府可以提供的目標幾近百分之百，也就是說有標案，廠商既能從網際網路之電子化方式下載，省去舟車勞頓，確保人身安全。就機關而言，可以少去紙張的費用支出，節省人力應付招標工作。目前在電子投標部分，尙未大力推廣，囿於機關電腦設備及網路穩定的問題，廠商端也不信任此類的投標程序，導致電子投標的政策推動大打折扣，尙待尋找解決的方法。

五、我國政府採購的若干問題

我國的政府採購問題多半不著重在財政層面的討論，以我國將政府採購法令的主管機關由行政院公共工程委員會主責的角度上看來，係鑒於國家建設之規模及所需金額日益龐大，牽涉範圍甚廣，有必要統籌公共工程之規劃、審議、協調及督導，並隨著時空環境的轉變，陸續主掌政府採購法、技師法及促進民間參與公共建設法與工程技術顧問公司管理等條例，目標上致力於改善政府採購環境，推動政府採購電子化，同時督導重

大公共建設工程期程及預算執行之管控。因此，我國政府採購法泰半側重在法律執行面的問題以及履約執行的問題，尤其是公共工程案件的執行，是以在文獻上就探討我國政府採購政策與政府採購市場的文獻並不多見。從以下訪問中央主管採購業務機關 H 科長，就行政院公共工程委員會的業務推行、履約執行的困難點，以及為何我國少見有採購政策討論的問題，有以下的看法：

我國的政府採購問題，目前來說都是法律問題，很少有人像您一樣的去注意到有政治經濟的問題，行政院公共工程委員會的主要目標是讓採購制度以及業務順利推展，政府編列支出的預算，用於公共建設的費用、行政的支出等等，都與採購法息息相關，所以我們要確保的是如何讓這個法令順利推行，在程序上怎麼樣的符合法令的規定，在履約上如何達成機關的標準。至於經濟建設的方向還有其他政策上的配合，在中央屬於經建會、財政部、經濟部等財經部會的業務，在地方上各地方首長也都有他們自己的想法。另外您問到採購業務的困難點，我會認為是履約問題，因為招標、投標及決標的法定程序都已經規範得很詳細，公務人員要執行的時候並不是有什麼困難，但是履約問題比較大，像是工程採購，我們的工程服務標多半是把規劃設計監造放在一起，而且法規上也只有建築師可以從事這樣的業務，所以建築師在設計規劃的時候動了手腳（也不一定要低價搶標），設計出一些奇怪的特殊規格，圖利特定廠商，但是公務員不一定會去了解到哪些是特殊規格，或是把這些特殊的規格隱含在某些圖說規範裡面，就算得標的營造商不是建築師屬意的，但是在營造商送料報審的時候，常受監造建築師刁難，造成工期延宕，機關的預算執行率下降，有時候雖然工程採購有建築師監造，但是問題不是很容易馬上顯現出來的，也許過了很久之後，結構設計出了問題，或是有偷工減料的問題，公務員受到檢調機關的調查，如果上了新聞，媒體胡亂炒作那就更加慘烈，內部工作士氣受到打擊，外則機關形象受損等等，這些也都是履約所產生的問題。【A003】

在我國地方機關就政府採購法的執行面上，遇到的瓶頸則與中央機關所注意的事情也有不同，尤其在地方政治上、選舉問題上影響著政府採購履約的複雜度，地方政府一級單位的採購主管曾這樣表示：

地方機關不可諱言的，就是容易有民意代表的介入，但是又不能說他是「關說」，他只是「關心」而已，或許他也是受到選民的拜託，或許也牽涉到他的利益，所以在履約的時候報來說要變更設計；有的變更設計是好的，或許在規劃的時候沒有顧慮到實際的問題，但是有的變更設計是有點說不過去，舉個例子，有個水泥的護墩在設計上要做出圓弧，才不會容易讓使用人受傷，可是泥水工程要作成圓弧需要特別的模板還有技術，履約的廠商為了便宜行事，或是沒有那個設備及功夫，硬是要作成有角度的，要他修改，他去找民代，讓我們的工作同仁都很頭痛，你不理民代的話，議會期間就慘了，輕則叫你在議場上罰站臭罵，重則刪減你機關的預算，哪個主管受得了？【A001】

筆者也為瞭解廠商方面對於施行政府採購法的看法，於 2010 年 11 月造訪曾經參與工程規畫設計監造之建築師事務所，以及參與過政府機關資訊設備維護案之廠商（均屬勞務類採購），其提出廠商參與政府採購的成本問題及採購履約問題，提供經驗與看法：

我覺得以我們事務所參加多次政府採購案的經驗，讓我最不能接受的是，政府機關的彈性很差，不能說他們的行政效率不好，而是說法令法規把公務員綁死在那邊，層層管考又層層節制，所以工程有時後會延宕，不能完全都怪罪廠商，像是前幾年建築工程材料暴漲，政府機關的工程費沒有辦法馬上跟著調整，要跟上市場的脚步，政府預算的追加程序要很久的時間，要我們變更設計，政府機關也提不出口，因為他

們要我們變更，我們也有我們的成本，設計費用還要另外計算，再加上政府部門的會計、政風的杯葛，還順便倒打一耙說我們設計單位不積極，大家就懸在那邊。【B003】

政府機關往往都把利潤壓縮得很不合理，又要達成他們要的任务，又要得到很好的服務，對我們公司而言，要請一個資訊人員的成本就已經佔去得標金額的百分之九十以上，如果機關的機器出了問題，我們就得盡量的想辦法從這裡減少支出，所以整個案子公司的利潤只有 5%到 10%，再扣掉稅金，淨利大概也只有 5%左右，我覺得又要馬兒好又要馬兒不吃草是不可能的。【B001】

綜合以上訪談紀錄，筆者整理出其他意見如下：

- (一) 我國的採購法令及程序繁多，不論是實體的《政府採購法》或是執行程序的《政府採購法施行細則》以及相關子法規定及補充處理各種類型採購爭議的準則，趨於完備，且著重在採購執行面上，公務員只要管預算如何執行，至於政治經濟層面的問題、財政的問題，則較少過問。
- (二) 公務員辦理採購的壓力來源面向廣大，政府部門除了「防弊」的觀點之外，並沒有「興利」的條件，所以常被批評行政作業繁複、行政效率不彰等等。
- (三) 我國政府部門對於採購市場的認知，尙有待加強。
- (四) 我國在處理採購爭議案件，以「雙階段理論」予以切割，後端的履約問題，成了民事爭議，訴訟曠日廢時，因此政府採購的履約問題，往往是造成公共建設的最大困擾。
- (五) 就算法令訂定得再嚴謹，尋租的行為現階段只能認為有所改善，但欲根除，就我國的政治體制而言難以達成。

第二節 中國大陸政府採購業務推動現況與問題

一、基本統計

隨著中國大陸經濟體的擴張，也不斷的擴大政府採購範圍和規模，在經濟效益和社會效益大幅均提高：從第五章的介紹當中即知，中國大陸的政府採購除了中央立法之外，地方機關可依據該母法訂定各省、市和自治區的採購法令，從《中國政府採購年鑑-2009年版》(2009年年鑑資料為統計 2008 全年實施情況，另 2010 年年鑑尚未發行)資料顯示，2008 年中國大陸實際政府採購規模為人民幣 5990.9 億元，占當年財政支出的 9.6%，占全國 GDP 的 2%，節約政府預算 758.6 億元，節省預算率為 11.2%。惟囿於中國大陸官方統

計資料並不完整，採購年鑑之統計，多為敘述性文字，對於統計基礎並無完整規範，致生無法確切地如我國公布之各項數據，例如該年鑑公布中央各機關的全年採購總金額，有的機關有列，有的機關不列，或是模糊的表示增長百分之多少而已；另外，各地區、各部門制定政府採購制度辦法共計有 90591 個，其中，中央單位 8621 個，地方 81970 個（省級 10460 個，地方 20361 個，縣級 51149 個），因此僅能以其基本公告之統計數據（詳參表 3-2、表 3-3）及訪談紀錄，來探討中國大陸採購業務的近況。

從年鑑公布政府採購的項目中，民生物品項目的增加，與採購規模的擴大之間是個重要觀察點，筆者訪問廣東省東莞市參與政府採購業務官員表示：

中央政府推行家電下鄉的政策，是非常重要的，他帶動比較偏遠的地區，特別是農村地區的生活水平提升效果，所以許多涉及民生的政府投資項目實施了政府採購。像是河北、遼寧、吉林，河南等省還將中小學義務免費教科書、農機和農業保險採購等公益性強、關係民生的採購項目納入了政府採購範圍。【A005】

中國大陸在面對「十一五」規劃的成績單上，就如何縮短城鄉差距、貧富差距的經濟規劃措施，利用政府採購手段，壓低採購價格，扶助偏遠地區及經濟弱勢者，可以算是交出頗為可觀的成績。因此「十二五」規劃，仍然將家電下鄉等措施繼續進行，創造小康社會。所以從這個方向來看，在家電生產業可以算是有較好的市場環境，惟須注意的是環保材質的特殊要求，我國的家電業者於投資中國大陸的家電業者不在少數，相信可以獲得相當可觀的利潤。

二、採購稽核

中國大陸為落實政府採購法令的推行，推進政府採購制度改革。2008 年 5 月至 10 月間，由財政部會同監察部、審計署和國家預防腐敗局，第一次在中國大陸全國的範圍就政府採購執行情況進行專案檢查，共檢查了中央、省、市、縣四級 27.5 萬個採購單位，近 2400 個集中採購機構和 1100 個採購代理機構。但是稽核結果並無詳細敘述。像是「通過自查自糾，採購單位和採購代理機構受到了深刻的法制教育和政府採購制度規定教育」、「自覺堵塞管理與操作執行中的漏洞」、「依法行政、依法採購的意識和能力明顯增強」等等的敘述。然而可觀察到中國大陸為進一步完善政府採購管理體制，實施稽核檢查制度，逐步發揮稽核與審計功能，對於其強調「促進了廉政建設」的角度是有正面意義。

從諸多文件當中，中國大陸政府一直是把政府採購法制化的問題，定位成「倡廉反

腐」的一把大刀，雖然也有部分學者認為是財政問題上的減少政府支出的方式，不過，從十二五規劃的第四十七章：加快財稅體制改革第二節提到：「完善預算編制和執行管理制度，強化預算支出約束和預算執行監督，健全預算公開機制，增強預算透明度。深化部門預算、國庫集中收付、政府採購及國債管理制度改革。進一步推進政府會計改革，逐步建立政府財務報告制度。」，因此政府採購法施行的目的，除了促進中國大陸的廉政工作監督，也將對於其財政制度做監督。

三、電子化採購

中國大陸幅員廣大，因此採購電子化採購的進步程度與採購透明化及資訊自由化有著密不可分的關係，透過電子資訊化技術，提高對於政府採購行為的認識，並且將深化政府採購電子化，成為了政府採購制度改革的重要技術與手段。單就電子化採購的新聞發布，可謂繁不及備載，例如：「北京、浙江、河南、廣東等省份，山東烟台、河北邯鄲等省市，建立了涵蓋全省（市）政府採購管理交易全過程的電子化系統」、「廣東的電子交易同步監控系統還實現了與紀錄監察、審計等相關部門的鏈接，使政府採購監管部門，紀檢監察（黨務系統）和審計部門可以隨時對採購活動進行全方位、全過程的監控」、「福建省財政廳已建立起多個功能模組，協調統一的覆蓋全省的政府採購信息化綜合系統，實施線上監管」、「江蘇省蘇州市財政局開發了政府採購網上監管系統，主要由信息傳輸、統計分析、績效評估等擁有全程監管、預警糾正、統計分析和績效評估這四大功能」、「廣西、深圳等地的集中採購機構從組織操作角度，對協議供貨、定點採購等集中採購組織形式實施電子化操作，探索了網上競價和拍賣方式，實現了網上下載文件、網上投標、評審專家語音自動通知等功能，提高了採購效率」。

然而各省實施電子化的程度與步伐不同，功能上的著眼點也不同，如此放任由各市自行發展之下雖說各有優點與缺點，惟爾後中央如何統整將成為困擾。

第三節 台商參與中國大陸政府採購市場之問題

為瞭解台商在中國大陸參與採購情形，於 2010 年 9 月訪問廈門市台商協會職員 N 主任的訪談紀錄可以就台商參與的問題提供一些見解和看法：

就廈門市而言並無針對台資企業直接投標有紀錄或是統計，目前在廈門市仍然是一個正在多方面開展的城市，包括你提到的「海西經濟特區」，政府部門不論是在建設方面，或是內部需求方面，一定有台商參與

政府的採購標案，但是並沒有確切的統計數據。目前廈門市的招標案件，除了某些特定的工程以外，在一般的採購案件，並沒有對於廠商有特定的限制，簡單的說，只要是合法登記營業，符合需求採購的供應廠商，都可以參與。

國家的公共工程建設方面，由國企單位以民間廠商的身分去取得工作，這個很多都是換湯不換藥的，以你剛才說的中鐵集團來說，其前身是中國人民解放軍各地的工兵隊，但是工兵部隊其實只是在戰時用得上，平常並不怎麼有特別的作用，而且散布在全國各地，省有省的大隊，下面有分隊，分隊下面有支隊、小隊。在江澤民的時期發現這些隊伍的使用率不高，甚至可以說是吃老米的冗員，於是把這些工兵工程的隊伍弄成一個集團，原本只有單去承接駐在地的工程，但是，不是所有的省都有原本駐在當地的工兵工程人員，因此省的分隊弄成各局，可以跨省跑來跑去的去接辦工程。

至於我們的政府採購法令法制，其實出臺都是經過一定的評比評估，所以在法令上並沒有什麼問題，但是在施行上卻是很大的問題，現在存在著一個很不尋常的現象，這些國營集團吃下來的工程，其下並不一定具有履約的本領，因此往往都是把案子搶下之後，再去找有能力的去協力，很多沒有辦法去參與的廠商因此就「掛靠」在這些集團之下，我相信有很多臺商企業是透過某些特定的關係去掛靠在這些國營企業之下。雖然政府在台面上的規定是不允許的，但是下邊都是這樣靠掛，目前還沒有看到什麼被揪出來的，政府單位也多是睜眼閉眼的，只要你把工程完成了就沒事。至於比較誇張的是從變更設計等或是後續採買，從這裡面撈好處的才是厲害，我舉個例之你就懂了，假如說我要買一批電腦，申請審批的預算就把他多編一點，等到標完了之後，標剩下來的錢，廠商與官員就互相了解一下，用後續擴充把預算用完。這個是比較簡單的，有一種就比較誇張，不用經過審批，就直接用了，變更愈多就愈多錢。【C001】

另台商協會理事 Z 先生表示：

在這裡做生意，政企關係要搞得好的，才有辦法做下生意，這裡的官員不像是台灣還比較不敢在檯面上「那個」（意思是說比較隱諱），這裡的官員就真的是官員了，有時候大刺刺的就跟你討價還價，加上這裡的官方單位反應慢、經驗有時候也不足，而且大陸的法規既多又繁瑣，國家又處於未開發與開發中的階段，人治的現象大於法治，所以官員的行政裁量權很大，你不投資一點，等到你遇到問題了，再找他的話恐怕就得花上兩倍的時間與金錢。不過也不得不說，近年來中國大陸的公務員已經開始年輕化，做事情也稍微比較積極了，以後不知道會不會比較好一些。

如果遇到要申訴的話，中國大陸要的行政爭訟難度很高，不過倒是一直在推行行政調解，問題是行政調解往往沒有辦法徹底的解決問題。【C002】

2010 年 9 月筆者訪問上海台商建築事務所（該事務所曾經參與上海市公共交通工程設計）的 C 主任的訪談結果，也作類似的觀點，且對於中國大陸的採購制度規章有著不以爲然的觀點，並強調法治的不可靠性：

中國大陸的法令多半是規定在實體法，對於程序方面不是很重視。就政府採購法規的部分，各省、各地方都有不同程度的立法權，所以採購部門的權力都在這些行政部門，鄧小平說過：「發展是硬道理」，管你什麼法令。我們公司在台灣也有參與政府工程的案子，相較起來，台灣的政府採購起碼比較公開，連預算都可以公開公告出來，在這裡預算報告是不公開的，我覺得中國大陸的預算制度不透明是廠商參與政府採購的困難點，有時候甚至領導的替換，也會使計畫跟著替換，以致我不曉得到底要規劃多少東西、將來遇到計畫改變的時候，我們的應變應該要如何。在這裡，法規模綫兩可，而且很多事情是可以跟政府談的。

中國大陸看起來說是歡迎外商，其實並不盡然，以我們這個行業來說，我們沒有辦法直接的去參與中國大陸的公共工程採購，在這裡像我們這種建築師事務所稱作「建築設計院」，而設計院又分甲級、乙級，跟台灣一樣，建築師才有簽證的權力，這裡也是只有設計院可以「敲章」，我們要參加這裡的標案或建設

規劃案，必須要跟設計院合作。在上海是第一個出現有境外公司投標的案件，哪個案子我忘了，不過那個案子很特別，是用外幣付款，官員利用外匯的差價藉機洗錢，所以早年我們這個業界對公共工程並沒有吸引力。

在上海的開發而言，「申奧成功」是分水嶺，官員大力提倡開發建設，吸引外資稅收，所以你看浦東陸家嘴那個國際金融街的規劃，當初這個案子，很早以前其實有很多設計院都規劃過，不過沒有被上面重視，申奧成功後，上面的領導開個會，就說這個區塊要做什麼，那個區塊要做什麼，陸家嘴這塊，上面的領導看過幾個設計規劃，就決定要作成國際金融街道，於是就開始把設計院找來開始作業，至於政府採購的流程，那都是枝微末節的「跑程序」。這些公共工程也都設置有招標辦公室，土地的使用採「定向招標」，就是有特定人獲利，而且這裡的「潛規則」太多，像是這裡沒有固定的容積率、建蔽率，你大概很難想像吧！

這裡還有很多你想像不到的，你以為政府要做什麼都要先把預算先安排好嗎？那是你在台灣的觀念，這裡招標不見得一定有預算，可以「以徵代付」（以土地徵收代替預算），比如說：我這裡要做一個大橋，政府沒有預算怎麼辦？就跟工程單位講好，將來橋蓋好了之後，河對岸的某一塊地劃撥給你。不過在這個「置換」過程當中，容易產生弊端，像 08 年以後很多場館都已經落成使用了，但是還沒有拿到使用執照，施工隊也還沒領到錢的現象也還存留不少。【B004】

筆者從上揭的訪談分析，中國大陸的政府採購政策，對於我國廠商並無特別優惠的政策與規定，從台商聚集密度頗高的廈門，並且大力推動海西經濟特區概念的同時，地方政府部門目前似乎對於台商並沒有特別的保護政策或特別優惠。在公共工程營繕的標案，民間廠商的參與度極少見到，多半是國營企業承攬，甚至有壟斷的情形，在《中華人民共和國招標投標法》允許有分包的情形的規定之下，台商掛靠在大型企業之下，或是被尋求合作的情形下，才可能進入中國大陸的政府採購市場。

此外，就中國大陸政府採購的實踐上來看，按雙階段理論，決標之後之履約爭議屬於民事訴訟範圍。從上揭訪談內容，北京奧運結束已逾一年以上，尚有廠商沒有領到款項，其有權提起訴訟之廠商，究係訴諸於司法審判者有多少？或者這些廠商與政府之間已經做好協議？還是被打壓？頗有研究發掘的空間。

在 2010 年 10 月筆者於東莞訪問曾經參與投資過中國大陸採購 IT 標案的台灣廠商，就曾經參與中國大陸的政府採購的經驗表示：

在中國大陸賣電腦，不可能都是完全原裝品，難免都會有水貨零件摻雜其間，這種水貨分成兩類，一個是逃過關稅的產品，這個還好，算是原裝，另外一種就是用組裝成套，貼上品牌的標誌。現在賣一台電腦，扣掉管銷費用，利潤很薄，沒有用些手腕根本沒辦法獲利，所以有可能原裝貨品的內裝被更換成為中古零件，新的零件再外賣獲利，這種情形很常見，我們也吃過悶虧，貨明明從香港進去到深圳，深圳再到北京，去北京跟我們的合作廠商一起去驗貨，我們自己發現，裡面的條碼與機器本身的條碼已經不符，但

是我們也不敢聲張，後來才知道是大陸那邊的配合廠商動過手腳，但是跟承辦人員都溝通好了，也順利驗收，我們也沒話說，不過大陸那邊的廠商還是有一些方法，既不為難承辦人也為公司留個後路，一般來說，一個正品序號可以使用在兩組電腦，就算送到維修站送修，那邊的人也已經打點好，也可以擺平，不過這是接到大單（超過 100 台）的時候才有利潤，否則保修費用大於利潤也不划算。【B001】

因此，台商與中國大陸廠商合作參與中國大陸的政府採購案，其政府業務部門的廉潔度和驗收標案的專業能力，從訪談的內容中發現是亟需提升的，而且必須承擔著中國大陸合作廠商從中舞弊的風險，對於兩岸廠商合作協力標得中國大陸的政府採購案件，台商在配合廠商的選擇，不得不嚴加慎重。

小結

就台商參與中國大陸政府採購的情形，以深度訪談的方式，在型態作一個初步的分析，大致分成可三個種類，第一種屬於直接參與。第二種是間接參與。第三種為被動參與。

中國大陸就政府採購的管制方面，其預算審批制度，仍有未盡之處，也可以看到其預算制度的律定性不高的缺點，而且現在仍然有許多地方政府還存在著搶盤子、爭資金的現象，預算編列的隨意性很大，對採購項目不進行市場調查研究，政府採購預算的編列缺乏必要的依據，以致預算編列不完整，導致預算與實際採購脫節。加上中國大陸的預算制度並不如依照該《預算法》的規定進行，也可以發現中國大陸的法制往往訂定在實體法上，程序的正當法律性並不強調，甚至感覺程序的正當性，需要靠黨務體系的監督來評量，因此容易有很多出人意料想像的弊端產生，其政府編列機關預算需要再細緻與規範。

目前台商在中國大陸參與政府採購競標，政府部門一般來說並沒有對台商特別設限，也沒有特別的寬鬆，但是中國大陸官方並沒有就台商參與的程度做出統計，所以以工程採購來說，台商有許多優勢例如管理方式、施工方法、也許進入中國大陸的工程界有許多的限制與困難，因此中國大陸的工程業者找台商協力完成工程，台商則需要工作，於是魚幫水，水幫魚，相互依存，然而政企關係的維持是不可缺少的工作，在將來履約出現問題的時候，當尋租出現的時候，這時候政企關係就是一個很好的媒介。

第六章 結論

本文的重心，偏重於兩岸政府採購的政治經濟背景研究及政府採購施行制度。兩岸政府採購法令所涉及的法規、法令龐雜，其子法亦相當繁複，倘涉及如行政爭訟或民事訴訟等法律律定等問題，難於本文中進行廣泛的研究或過於深度的討論。本文除以文獻研究之外，輔以實地深度訪談的方式，瞭解兩岸政府採購的問題與困難，探討中國大陸目前在世界經濟發展佔有較為優勢的位置上，對於加入 GPA 之進程是否具有影響，加深對於兩岸政府採購問題實務的研究，雖筆者盡力以人際關係連結中國大陸的資源，然欲將參與過中國大陸政府採購的台商納入研究範圍，囿於人力、財力各方面所耗費支援過於龐大，且在時間上無法控制，並礙於中國大陸幅員廣闊，僅以廣東省東莞市等地方政府採購部門及台商、台商協會人員等為訪談對象，所做之分析，恐無法完整代表中國大陸政府採購全部問題之所在，尤其在對中國大陸政府採購部門的訪問，可能涉及話題敏感，而有所保留或隱瞞，或只是形式上的宣揚政府採購法的優點，造成對於中國大陸官方政府採購的問題研究有所侷限，恐難呈現完全的態樣。

從政府採購與經濟發展的脈絡來看，我國 1949 年播遷來台之初，為鞏固政權，雖然實以威權統治，但大力發展國際貿易，以拓展國際關係，進行大型公共投資建設，（例如十大建設）帶動國家經濟起飛，中產階級興起，民眾意識轉變，上至國家元首，下至村里長，都必須透過民選過程始能主政，然而這種民主進程的結果，政治議題隨之發熱，影響政策決定的效率與干擾，國家經濟推動，尤其是大型經濟建設的推動，牽涉到政府採購政策，面臨極大挑戰和困境，以 2011 年國光石化投資案，因民意的趨勢及所造成的社會衝突而喊停為例，可預測我國要再對於此類的大型公共投資案件，不易再現；當經濟議題與政治問題衝突的時候，即經濟議題不在理性的討論範疇時，都回到政治面解決，是否妥適，值得深思。中國大陸在十一五規劃、十二五規劃，尤其十二五規劃注意到貧富差距、鄉鎮城市差距的縮短，其實在避免民怨，穩固政權，經濟發展到了臨界點面臨到轉型時期，是否會回到政治議題上？本文也透過前述對於兩岸政府採購制度的沿革發展，藉由政治演進與經濟發展作為分析的觀點，發現兩岸都有一種共同的循環現象，也就是當政治事件發展到某種飽和程度時，遂逐漸轉向經濟議題，而經濟議題的發展到了瓶頸又會開始回到政治議題上面來。

由此尚可去注意到這個循環的期間是否因為政治體系的運作而有所不同；採購需求的政策壓力，台灣來自於民意基礎與民意壓力，政策的形成常常是由下而上的，中國大陸是菁英領導，領導人的集體智慧成為國家發展的變數，政策的發展往往是由上到下。再從中國大陸的十二五規劃來看，政府採購市場的項目例如：家電下鄉，發展交通、發展農村建設等等，都是具有潛力的商業契機。然而本文發現台商進入中國大陸的政府採購市場，不僅目前沒有一個確切的統計數據，而且也仍然難脫政企關係的複雜，要進入這塊市場，人際關係與網絡的重要性，甚至為了在中國大陸的採購市場中謀求發展，掛靠在中國大陸廠商之下，或成為協力廠商的情形頗為常見。此外，中國大陸方面則在意其財政支出與預算的關係於控管，更重要的是「反腐倡廉」，然而其政府採購法僅訂定實體法卻未見程序法，在程序模糊的狀態下，衍生的問題難免層出不窮，雖然各省、直轄市、自治區都訂定有其各自的辦法，形成在一團迷霧中前進的現象，因此也建議中國大陸政府當局應當將其政府採購法實施細則妥為訂定，俾免有心操作者從中尋租，獲取利益。藉此也引申出另外一個問題，中國大陸常出現先有預算才有規劃，到最後才想辦法消化（以我國預算制度之精神，須先有計畫，才有預算）。中國大陸目前的審批制度與我國原來的事前審計有類似之處，不過近年來從弊案的陸續揭發看起，中國大陸的審計單位逐漸開始發揮作用。中國大陸在歷經第四代接班人後，中國經濟蓬勃發展，並舉辦多場國際性大型活動，例如奧運會、上海世界博覽會、廣州亞運會等。在政府採購法制的實施上，中國大陸政府採購法規並無法如同我國及其他簽訂 GPA 之會員國家，依據 GPA 的規範作為其國內政府採購法的架構，也因此兩岸之間的政府法規之有關規定並沒有辦法以完全相同的標準上來作比較，不過大致上仍可以從立法的目地上或後續配套政策上找出差異點。在 WTO 架構下，我國目前已為 GPA 的會員國，本文發現我國廠商投入 GPA 採購案件，對於我國對外貿易已略見成績，建議應當去了解及統計我國產業類別及投標廠商的成功率，俾利成為台商投資參考。

政府採購行為於政治經濟的運用上是頗為常見的，尤其在國際關係的發展上仍然扮演著重要的角色，從我國早年赴各國的採購團，為我國爭取國際能見度、貿易訂單、乃至於軍事採購都不啻是突破外交困境，鞏固外交關係的方式之一。中國大陸近年來經濟成長快速，日漸茁壯，近來中國大陸領導人訪問歐洲所帶去的政府採購訂單之龐大，除

了使歐洲各國之間的經濟緊張消除之外，中國大陸本身也發揮了國家的影響力，展現對歐洲各國及各種貨幣政策的關係；中國大陸也運用經濟上的優勢，以政府採購的實力，採購美國波音公司 200 架的大型客機，對於美國長年來失業率的提升，有著相當大的幫助。如果將政治與經濟視為天平的兩端，則政府採購行為，當是具有重要影響力的砝碼。

我國多數研究學者，在面對兩岸政府採購法制的議題上，多半著重在於對法律實務與施行的比較。我國就政府採購的議題上較重視的是「依法行政」，凡政府應執行之採購預算均應依政府採購法執行之，著重在整套法令實施的完整性，重視正當法律程序。然而本文就我國政府採購業務的困境研究發現，承辦政府採購業務人員流動率頻繁的問題，一直是造成機關採購業務無法順利作業的困擾，宜就我國政府採購人員的流動性的問題，或面臨的壓力問題持續研究。

雖然筆者仍然覺得本文對於訪探中國大陸政府的政府採購問題之代表性嫌有不足、缺乏中央政府及各地方政府的訪談資料，而且中國大陸的政府採購法令，配套規定繁雜，從中國大陸財政部門每年對於政府採購問題所發出的各式通知，以及各省、直轄市、自治區都有其頒布配合政府採購法令的規定，尤其是中國大陸政府採購法規無法依據 GPA 的規範作為其國內政府採購法的架構，各省、直轄市、自治區為配合中央政府加入 GPA 的提案與後續修法的問題，值得接續的研究進行補充與完備。

參考文獻

一、中文參考文獻

(一) 中文書籍

中國政府採購年鑑編輯委員會 (2008)、(2009),《中國政府採購年鑑》,北京:中國財政經濟出版社。

中華人民共和國對外貿易經濟合作部國際關係司、關貿總協定上海研究中心編,(1995),《烏拉圭回合多邊貿易談判結果最後文件》,北京:法律出版社。

尹章華、邱奕澄、倪文興(2006),《政府採購法實務與應用》,台北:文笙書局。

內政部 1993,《內政部部史》,台北:內政部編印。

王文杰 (2002),《中國大陸法制之變遷》,台北:元照出版社。

王志毅、李井奎、葉敏 譯 (Jeffrey S.Banks &Eric A Hanushek 著),《政治經濟學新方向》,(上海:世紀出版有限公司) 2009,頁 15。

王麗鳳 (2006),《我國政府採購的政治經濟分析》,台北:黎明文化事業股份有限公司。

行政院公共工程委員會 (2010),《98 年度政府採購業務推動情形及執行績效》,台北:行政院公共工程委員會。

行政院公共工程委員會 (2010),《政府採購法令彙編》,台北:行政院公共工程委員會。

行政院研究發展考核委員會 (2009),《政府採購制度問題與檢討對策》,台北:行政院研究發展考核委員會。

何紅鋒 (2002),《政府採購法詳解》,北京:知識產權出版社。

吳庚 (2009),《行政法之理論與實用》,台北:三民書局。

李美華、孔祥明、李明寰、林嘉娟、王婷玉、李承宇合譯 (Earl Babbie 著) (2004),《社會科學研究方法》,台北:時英出版社。

李郁芳、李項峰、蔡彤 (2009),《政府行為外部性的經濟學分析》,北京:經濟科學出版社。

李惠宗 (2007),《行政法要義》,台北:元照出版社。

- 肖北庚（2010），《WTO 政府採購協定及我國因應研究》，北京：知識產權出版社。
- 谷遼海（2005），《中國政府採購案例評析（第 2 卷）》，北京：群眾出版社。
- 孟春（2001），《政府採購理論實踐》，北京：經濟科學出版社。
- 姚文勝（2009），《政府採購法律制度研究》，北京：法律出版社。
- 政府採購法起草小組（2002），《中華人民共和國政府採購法操作實務全書》，北京：新華書局。
- 施錦明（2010），《政府採購》，北京：經濟科學出版社。
- 馬海濤、姜愛華（2007），《我國政府採購制度研究》，北京：北京大學出版社。
- 馬海濤、姜愛華（2008），《政府採購管理》，北京：北京大學出版社。
- 國家發展計劃委員會政策法規司「中華人民共和國招標投標法」起草小組（1999），《中華人民共和國招標投標辦法全書》，（北京：中國檢察出版社）。
- 張偉（2007），《政府採購比較研究》，北京：中國方正出版社。
- 曹富國、何景成（1998），《政府採購管理規範與實務》北京：企業管理出版社。
- 陳義彥主編（2007），《政治學》，台北：五南圖書出版公司。
- 黃鈺華、蔡佩芳、李世祺（2003），《政府採購法解讀》，台北：元照出版社。
- 楊燦明、李景友（2004），《政府採購問題研究》，北京：經濟科學出版社。
- 劉小川、唐東會（2009），《中國政府採購政策研究》，北京：人民出版社。
- 樓繼偉（1998），《政府採購》，北京：經濟科學出版社。
- 鄭正宗（1999），《兩岸司法制度之比較與評析》，台北：五南圖書出版公司。
- 蕭全政（1997），《臺灣地區的新重商主義》，（台北：明田出版社）。
- 薛化元主編（2003），《臺灣歷史年表，終戰篇》，台北：智庫叢書，國家政策研究資料中心。
- 魏艾等著（2006），《中國大陸經濟發展與市場轉型》，台北：揚智文化事業股份有限公司。
- 羅昌發（2008），《政府採購法與政府採購協定論析》，台北：元照出版公司。

(二) 學位論文

林慶隆 (1997),《我國政府採購審計制度之研究》,台北:朝陽技術學院財務金融研究所碩士論文。

帥心疆 (2009),《中國大陸政府採購法制適用範圍之研究-兼論其開放清單及政府採購協定適用範圍》,台北:中國文化大學中國大陸研究所碩士論文。

陳泰源 (2008),《兩岸政府採購爭議處理比較研究》,台北:中國文化大學法律學研究所。

彭德富,2001《台灣地方選舉與民主轉型之研究》,台北:國立台灣師範大學三民主義研究所博士論文。

黃國源 (2008),《兩岸政府採購法比較研究》,台北:中國文化大學法律學研究所。

蔡郁崇 (2000),《政府採購的雙元性-採購弊案的制度性起源》,台北:國立清華大學社會學研究所。

謝嘉伯 (2003),《兩岸政府採購法制之比較》,台北:國立台灣大學土木工程學研究所碩士論文。

(三) 中文期刊

王繼遠,「論中國政府採購中的法律問題」,《廣西政法幹部管理學院學報》(廣西),第3期,2001年。

行政院大陸委員會,「臺商對中國大陸投資金額統計」,《兩岸經濟統計月報》(台北),第215期,2011年。

姬凌宇 (2009),「現行政府採購存在的問題及對策」,《延安職業技術學院學報》,2009年第23卷第3期。

曹富國,「政府採購法主體之比較研究-兼談我國政府採購法主體之立法對策」,《法學》(北京),第7期2007年。

曹富國,「國外政府採購理論研究」,北京:《國外社會科學》第3期,1998年。

楊智斌、曾錦燦 (2003),「大陸政府採購法位階屬行政法」,營建知訊2003年第251期。

萬文隆,「深度訪談在質性研究中的應用」,(台北:《生活科技教育月刊》,第37期第4卷),2004年。

葉青、李毅「政府採購制度源流探析-兼論『政府集中採購』概念的使用」,(北京:《現代

財經》第4期)，2004年。

二、英文參考文獻

- Cibinc, Jr. J and Nash, Jr. R and Nagle, J. F (2006), "Administration of Government Contracts", CCH INC.
- Bally, P. J. H. (1978), "Purchasing and Supply Management", Chapman and Hall Ltd.
- Heinritz, S. (1991), "Purchasing : Principles and applications", Prentice Hall INC.
- Kelman, S. (1990), "Procurement and public management: the fear of discretion and the quality of government performance", API Press.

三、網際網路

- <http://big5.xinhuanet.com/gate/big5>，〈新華網〉。
- <http://www.ccgp.gov.cn>，〈中華人民共和國政府採購網〉。
- http://clerk.house.gov/art_history/highlights.html?action=view&intfID=175，〈美國白宮網站〉。
- <http://cpc.people.com.cn/BIG5/64093/64094/12984427.html>，〈中國共產黨新聞網〉。
- <http://cwto.trade.gov.tw>，〈經濟部國貿局 WTO 入口網〉。
- <http://gpa.taiwantrade.com.tw/>，〈經濟部全球政府採購商機網〉。
- <http://www.guardian.co.uk/business/2011/>，英國〈衛報〉。
- <http://www.libertytimes.com.tw/index.htm>，〈自由時報電子報〉
- <http://www.mac.gov.tw/>，〈行政院大陸委員會〉。
- <http://www.pcc.gov.tw/>，〈行政院公共工程委員會〉。
- <http://www.takungpao.com/fince/roll/2011-01-06/435497.html>，〈大公網〉。
- http://www.wtocenter.org.tw/SmartKMS/do/www/readDoc?document_id=99626，〈中華經濟研究中心〉。
- <http://udndata.com/ndapp/>，〈聯合新聞網〉。
- <http://zh.wikipedia.org/>，〈維基百科〉。

臺商對中國大陸投資金額統計

Table 10 Taiwan Investment in Mainland China

單位 (Unit): 百萬美元(US\$million), %

期間 Period	經濟部核准資料 Approved by Ministry of Economic Affairs, ROC			中國大陸對外公布資料 Official Data from Mainland China				
	件數 Cases	金額 Amount	平均每 件金額 Average Amount	項目 Projects	協議 金額 Contracted Amount	平均每 件金額 Average Amount	實際 金額 Realized Amount	資金到 位率(%) Realization Ratio
1991-1993*	9,830	3,589.56	0.37	20,755	18,218	0.88	5,033	27.62
					(含1991年以前) (include data before 1991)			
1994	934	962.21	1.03	6,247	5,394.88	0.86	3,391.04	62.86
1995	490	1,092.71	2.23	4,847	5,849.07	1.21	3,161.55	54.05
1996	383	1,229.24	3.21	3,184	5,141.00	1.61	3,474.84	67.59
1997*	8,725	4,334.31	0.50	3,014	2,814.49	0.93	3,289.39	116.87
1998*	1,284	2,034.62	1.58	2,970	2,981.68	1.00	2,915.21	97.77
1999	488	1,252.78	2.57	2,499	3,374.44	1.35	2,598.70	77.01
2000	840	2,607.14	3.10	3,108	4,041.89	1.30	2,296.28	56.81
2001	1,186	2,784.15	2.35	4,214	6,914.19	1.64	2,979.94	43.10
2002*	3,116	6,723.06	2.16	4,853	6,740.84	1.39	3,970.64	58.90
2003*	3,875	7,698.78	1.99	4,495	8,557.87	1.90	3,377.24	39.46
2004	2,004	6,940.66	3.46	4,002	9,305.94	2.33	3,117.49	33.50
2005	1,297	6,006.95	4.63	3,907	10,358.25	2.65	2,151.71	20.77
2006	1,090	7,642.34	7.01	3,752	—	—	2,135.83	—
2007	996	9,970.55	10.01	3,299	—	—	1,868.45	—
2008	643	10,691.39	16.63	2,360	—	—	1,898.68	—
2009	590	7,142.59	12.11	2,555	—	—	1,880.55	—
累計至2009年12月止 Accumulated to Dec. 2009	37,771*	82,703.05*	2.19	80,061	—	—	49,540.23	—
2010年1-12月* Jan.-Dec. 2010	914	14,617.87	15.99	3,072	—	—	2,475.74	—
較上年同期增減比例(%) Rate of change compared to same period of last year	108.03	101.87	—	20.23	—	—	31.65	—
累計至2010年12月止 Accumulated to Dec. 2010	38,685*	97,320.92*	2.52	83,133	—	—	52,015.97	—

註: 1.* 為含補辦。

2.成長率係指較上年同期增減比例。

3.細項數字不等於合計數係四捨五入之故。

資料來源: 1.我國資料係根據經濟部投資審議委員會。

2.中國大陸對外公布資料係根據「商務部」統計之外商直接投資金額。

Note: 1.* includes the number of the registration of previously unregistered investments.

2.Growth rate is the year-on-year growth rate.

3.The figures are not added up to the total due to rounding up.

Source: 1.Investment Commission, Ministry of Economic Affairs, ROC.

2. Ministry of Commerce, PRC.

資料來源: 行政院大陸委員會

附錄二、本文訪談對象

訪談對象代號	訪談對象類別	所在地	訪問目的
A001	地方政府部門	臺灣，宜蘭縣	臺灣地方機關對於政府採購的實施及經濟效益等意見。
A002	中央採購部門（退休人員）	臺灣，台北市	經歷政府採購法實施前後之差異。
A003	中央政府部門	臺灣，台北市	我國中央主管機關對於政府採購法施行意見及觀點。
A005	地方政府部門	廣東，東莞市	中國大陸東莞市對於政府採購法施行的觀點。
B001	廠商，資訊服務業	臺灣，台北市	從參與過兩岸政府採購廠商，瞭解其經驗及觀點。
B003	廠商，建築師事務所	臺灣，台北市	參與臺灣政府採購案廠商，瞭解其經驗及觀點。
B004	廠商，建築師事務所	上海市	參與中國大陸政府採購案廠商，瞭解其經驗及觀點。
C001	廈門台商投資協會職員	福建，廈門市	瞭解台商參與政府採購之動向。
C002	廈門台商協會理事	福建，廈門市	瞭解台商參與政府採購之動向。

附錄三

2009 年度採購資料區分採購性質統計分析表

		採購性質			
公開與否	資料	工程	財物	勞務	總計
公開	決標件數	57,703	60,930	56,602	175,235
	決標件數百分比	89.10%	87.44%	80.81%	85.70%
	決標金額(元)	542,734,542,444	301,514,497,158	182,636,721,513	1,026,885,761,115
	決標金額百分比	93.87%	63.01%	80.21%	79.95%
未公開	決標件數	7,061	8,750	13,438	29,249
	決標件數百分比	10.90%	12.56%	19.19%	14.30%
	決標金額(元)	35,466,868,180	177,000,946,949	45,054,724,634	257,522,539,763
	決標金額百分比	6.13%	36.99%	19.79%	20.05%
總計	決標件數	64,764	69,680	70,040	204,484
	決標金額(元)	578,201,410,624	478,515,444,107	227,691,446,147	1,284,408,300,878

資料時間:2010 年 2 月 22 日 資料來源：行政院公共工程委員會

附錄四

2009 年度採購資料區分招標方式統計表

招標方式		採購性質			
		工程	財物	勞務	總計
公開取得	件數	17,509	35,720	30,377	83,606
	預算金額(元)	9,325,244,520	15,397,093,132	14,258,937,077	38,981,274,729
	決標金額(元)	7,918,352,855	12,950,602,630	12,593,430,755	33,462,386,240
公開招標	件數	40,941	20,256	12,416	73,613
	預算金額(元)	633,067,077,196	231,101,447,828	90,306,457,295	954,474,982,319
	決標金額(元)	509,721,360,024	157,663,695,312	72,858,742,347	740,243,797,683
限制性招標-未經公開評選	件數	6,193	8,758	14,089	29,040
	預算金額(元)	34,685,344,033	248,128,681,774	57,420,157,042	340,234,182,849
	決標金額(元)	32,531,375,854	224,953,281,757	53,404,835,946	310,889,493,557
限制性招標-公開評選	件數	51	3,582	12,485	16,118
	預算金額(元)	516,885,852	16,431,545,951	89,632,185,018	106,580,616,821
	決標金額(元)	439,241,101	13,244,245,959	81,919,342,859	95,602,829,919
選擇性招標-後續邀標	件數	44	974	639	1,657
	預算金額(元)	154,513,437	62,353,290,927	7,846,492,379	70,354,296,743
	決標金額(元)	121,301,937	53,193,245,773	6,527,146,146	59,841,693,856
選擇性招標-個案	件數	26	390	34	450
	預算金額(元)	35,130,012,130	89,347,710,888	398,860,160	124,876,583,178
	決標金額(元)	27,469,778,853	16,510,372,676	387,948,094	44,368,099,623
總計	件數	64,764	69,680	70,040	204,484
	預算金額(元)	712,879,077,168	662,759,770,500	259,863,088,971	1,635,501,936,639
	決標金額(元)	578,201,410,624	478,515,444,107	227,691,446,147	1,284,408,300,878
件數比率		31.67%	34.08%	34.25%	100.00%
決標金額比率		45.02%	37.26%	17.73%	100.00%

資料時間 2010 年 2 月 22 日 資料來源：行政院公共工程委員會

附錄五

2009 年度採購資料區分採購金額級距統計分析表

		採購性質			
採購金額級距	資料	工程	財物	勞務	總計
巨額	決標件數	394	416	1,713	2,523
	決標件數百分比	0.61%	0.60%	2.45%	1.23%
	決標金額(元)	297,902,298,575	330,823,821,379	115,726,752,943	744,452,872,897
	決標金額百分比	51.52%	69.14%	50.83%	57.96%
查核金額金額 以上 未達巨額	決標件數	990	288	2,310	3,588
	決標件數百分比	1.53%	0.41%	3.30%	1.75%
	決標金額(元)	77,576,573,103	21,388,799,496	26,519,230,840	125,484,603,439
	決標金額百分比	13.42%	4.47%	11.65%	9.77%
公告金額以上 未達查核金額	決標件數	36,826	21,626	23,244	81,696
	決標件數百分比	56.86%	31.04%	33.19%	39.95%
	決標金額(元)	190,738,111,248	108,839,394,507	67,787,522,962	367,365,028,717
	決標金額百分比	32.99%	22.75%	29.77%	28.60%
未達公告金額	決標件數	26,554	47,350	42,773	116,677
	決標件數百分比	41.00%	67.95%	61.07%	57.06%
	決標金額(元)	11,984,427,698	17,463,428,725	17,657,939,402	47,105,795,825
	決標金額百分比	2.07%	3.65%	7.76%	3.67%
總計	決標件數	64,764	69,680	70,040	204,484
	決標金額(元)	578,201,410,624	478,515,444,107	227,691,446,147	1,284,408,300,878

資料時間 2010 年 2 月 22 日 資料來源：行政院公共工程委員會

附錄六

2009 年度採購資料區分機關別統計分析表

			採購性質			
機關別	公開與否	資料	工程	財物	勞務	總計
中央機關	公開	加總/決標件數	20,902	40,661	27,686	89,249
		加總/決標件數百分比	90.77%	86.90%	79.16%	85.17%
		加總/決標金額	357,241,812,223	276,161,282,568	128,553,513,281	761,956,608,072
		加總/決標金額百分比	96.60%	62.43%	80.40%	78.39%
	未公開	加總/決標件數	2,126	6,129	7,287	15,542
		加總/決標件數百分比	9.23%	13.10%	20.84%	14.83%
		加總/決標金額	12,587,774,831	166,176,994,629	31,331,672,221	210,096,441,681
		加總/決標金額百分比	3.40%	37.57%	19.60%	21.61%
中央機關加總/決標件數			23,028	46,790	34,973	104,791
中央機關加總/決標件數百分比			35.56%	67.15%	49.93%	51.25%
中央機關加總/決標金額			369,829,587,054	442,338,277,197	159,885,185,502	972,053,049,753
中央機關加總/決標金額百分比			63.96%	92.44%	70.22%	75.68%
台北市政府	公開	加總/決標件數	2,466	3,162	4,125	9,753
		加總/決標件數百分比	84.39%	90.58%	85.94%	86.98%
		加總/決標金額	49,252,981,207	9,029,168,243	11,936,640,804	70,218,790,254
		加總/決標金額百分比	93.00%	95.21%	87.52%	92.29%
	未公開	加總/決標件數	456	329	675	1,460
		加總/決標件數百分比	15.61%	9.42%	14.06%	13.02%
		加總/決標金額	3,709,301,032	454,567,575	1,702,821,859	5,866,690,466
		加總/決標金額百分比	7.00%	4.79%	12.48%	7.71%
台北市政府加總/決標件數			2,922	3,491	4,800	11,213
台北市政府加總/決標件數百分比			4.51%	5.01%	6.85%	5.48%

台北市政府加總/決標金額			52,962,282,239	9,483,735,818	13,639,462,663	76,085,480,720
台北市政府加總/決標金額 百分比			9.16%	1.98%	5.99%	5.92%
高雄市政府	公開	加總/決標件數	1,312	1,155	1,756	4,223
		加總/決標件數百分比	89.25%	93.22%	81.52%	86.84%
		加總/決標金額	7,174,604,567	1,959,426,264	3,431,723,695	12,565,754,526
		加總/決標金額百分比	97.18%	91.75%	93.05%	95.15%
	未公開	加總/決標件數	158	84	398	640
		加總/決標件數百分比	10.75%	6.78%	18.48%	13.16%
		加總/決標金額	208,014,467	176,126,311	256,298,030	640,438,808
		加總/決標金額百分比	2.82%	8.25%	6.95%	4.85%
高雄市政府加總/決標件數			1,470	1,239	2,154	4,863
高雄市政府加總/決標件數 百分比			2.27%	1.78%	3.08%	2.38%
高雄市政府加總/決標金額			7,382,619,034	2,135,552,575	3,688,021,725	13,206,193,334
高雄市政府加總/決標金額 百分比			1.28%	0.45%	1.62%	1.03%
縣市政府	公開	加總/決標件數	33,839	12,993	24,004	70,836
		加總/決標件數百分比	91.84%	94.37%	89.47%	91.47%
		加總/決標金額	135,169,788,498	17,912,052,360	44,388,986,650	197,470,827,508
		加總/決標金額百分比	94.54%	93.01%	93.73%	94.22%
	未公開	加總/決標件數	3,007	775	2,824	6,606
		加總/決標件數百分比	8.16%	5.63%	10.53%	8.53%
		加總/決標金額	7,805,249,809	1,346,929,867	2,971,557,258	12,123,736,934
		加總/決標金額百分比	5.46%	6.99%	6.27%	5.78%
縣市政府加總/決標件數			36,846	13,768	26,828	77,442
縣市政府加總/決標件數百			56.89%	19.76%	38.30%	37.87%

分比						
縣市政府加總/決標金額			142,975,038,307	19,258,982,227	47,360,543,908	209,594,564,442
縣市政府加總/決標金額百 分比			24.73%	4.02%	20.80%	16.32%
受補助法人或團體	公開	加總/決標件數	481	3,887	1,032	5,400
		加總/決標件數百分比	96.59%	88.50%	80.31%	87.45%
		加總/決標金額	5,037,495,200	3,868,724,298	2,748,620,055	11,654,839,553
		加總/決標金額百分比	99.72%	73.01%	88.15%	86.53%
	未公開	加總/決標件數	17	505	253	775
		加總/決標件數百分比	3.41%	11.50%	19.69%	12.55%
		加總/決標金額	14,388,790	1,430,171,992	369,612,294	1,814,173,076
		加總/決標金額百分比	0.28%	26.99%	11.85%	13.47%
受補助法人或團體加總/決 標件數		498	4,392	1,285	6,175	
受補助法人或團體加總/決 標件數百分比		0.77%	6.30%	1.83%	3.02%	
受補助法人或團體加總/決 標金額		5,051,883,990	5,298,896,290	3,118,232,349	13,469,012,629	
受補助法人或團體加總/決 標金額百分比		0.87%	1.11%	1.37%	1.05%	
加總/決標件數 的加總		64,764	69,680	70,040	204,484	
加總/決標件數百分比 的 加總		100%	100%	100%	100%	
加總/決標金額 的加總		578,201,410,624	478,515,444,107	227,691,446,147	1,284,408,300,878	
加總/決標金額百分比 的 加總		100%	100%	100%	100%	

資料來源：行政院公共工程委員會

附錄七 2009 年度我國中央機關公開辦理採購之件數及金額比率一覽表

	機關名稱	公開				未公開			
		件數	金額(元)	件數比率	金額比率	件數	金額(元)	件數比率	金額比率
1	公務員懲戒委員會	2	381,261	100.00%	100.00%	0	0	0.00%	0.00%
2	最高法院	11	10,020,465	100.00%	100.00%	0	0	0.00%	0.00%
3	福建高等法院金門分院	8	6,082,780	100.00%	100.00%	0	0	0.00%	0.00%
4	智慧財產法院	4	1,637,022	100.00%	100.00%	0	0	0.00%	0.00%
5	司法院司法人員研習所	9	2,766,040	100.00%	100.00%	0	0	0.00%	0.00%
6	考試院	17	13,026,766	100.00%	100.00%	0	0	0.00%	0.00%
7	考選部	24	24,636,173	100.00%	100.00%	0	0	0.00%	0.00%
8	蒙藏委員會	11	13,286,000	100.00%	100.00%	0	0	0.00%	0.00%
9	行政院飛航安全委員會	10	20,098,040	100.00%	100.00%	0	0	0.00%	0.00%
10	台灣省政府	39	69,950,202	100.00%	100.00%	0	0	0.00%	0.00%
11	臺灣省諮議會	14	12,426,030	100.00%	100.00%	0	0	0.00%	0.00%
12	行政院公平交易委員會	39	24,726,701	97.50%	98.62%	1	346,000	2.50%	1.38%
13	國防部	11,009	54,428,504,732	95.56%	58.09%	511	39,265,451,182	4.44%	41.91%
14	行政院	21	91,385,807	95.45%	99.87%	1	119,437	4.55%	0.13%
15	行政院勞工委員會	1,173	4,172,702,952	94.29%	95.06%	71	217,039,528	5.71%	4.94%
16	行政院農業委員會	8,660	34,549,616,125	93.14%	97.52%	638	876,890,665	6.86%	2.48%
17	最高行政法院	25	16,454,813	92.59%	7.31%	2	208,636,500	7.41%	92.69%
18	國史館	87	106,230,284	92.55%	95.02%	7	5,562,000	7.45%	4.98%
19	行政院消費者保護委員會	11	13,831,678	91.67%	82.67%	1	2,900,000	8.33%	17.33%
20	行政院金融監督管理委員會	98	116,037,366	90.74%	97.04%	10	3,544,740	9.26%	2.96%
21	法務部	1,617	2,617,794,656	89.83%	89.63%	183	302,754,605	10.17%	10.37%
22	內政部	2,463	26,546,749,211	89.24%	93.16%	297	1,947,880,251	10.76%	6.84%
23	行政院研究發展考核委員會	114	950,528,947	89.06%	99.45%	14	5,234,030	10.94%	0.55%

24	中央選舉委員會	57	67,819,363	89.06%	95.68%	7	3,060,000	10.94%	4.32%
25	行政院海岸巡防署	390	2,760,738,825	88.64%	95.07%	50	143,286,273	11.36%	4.93%
26	交通部	8,048	176,173,954,228	88.28%	95.20%	1,068	8,881,895,558	11.72%	4.80%
27	經濟部	21,226	299,289,987,643	87.15%	69.20%	3,130	133,238,765,390	12.85%	30.80%
28	臺灣高等法院	372	452,925,338	86.11%	70.00%	60	194,113,696	13.89%	30.00%
29	行政院衛生署	2,657	10,830,368,839	85.79%	67.77%	440	5,149,869,673	14.21%	32.23%
30	國立故宮博物院	154	179,623,982	85.56%	88.76%	26	22,740,160	14.44%	11.24%
31	行政院環境保護署	398	1,997,408,127	85.22%	95.93%	69	84,667,375	14.78%	4.07%
32	國家安全局	158	336,097,042	84.04%	71.49%	30	134,049,872	15.96%	28.51%
33	行政院國軍退除役官兵輔導委員會	2,884	9,692,282,340	83.35%	75.41%	576	3,161,077,299	16.65%	24.59%
34	教育部	19,651	51,002,947,726	81.26%	93.10%	4,531	3,780,764,231	18.74%	6.90%
35	國家通訊傳播委員會	84	136,471,173	80.77%	78.70%	20	36,935,349	19.23%	21.30%
36	行政院人事行政局	91	150,081,175	80.53%	94.64%	22	8,498,110	19.47%	5.36%
37	行政院大陸委員會	61	58,300,546	79.22%	88.24%	16	7,769,796	20.78%	11.76%
38	中央銀行	228	620,983,052	78.89%	81.33%	61	142,594,676	21.11%	18.67%
39	行政院原子能委員會	788	1,459,445,182	78.64%	71.08%	214	593,757,888	21.36%	28.92%
40	行政院公共工程委員會	28	61,648,074	77.78%	86.70%	8	9,459,810	22.22%	13.30%
41	行政院文化建設委員會	762	5,140,401,081	77.36%	96.41%	223	191,236,708	22.64%	3.59%
42	司法院	84	201,224,546	76.36%	89.23%	26	24,282,070	23.64%	10.77%
43	行政院原住民族委員會	66	248,500,607	75.86%	48.27%	21	266,344,750	24.14%	51.73%
44	行政院客家委員會	133	1,738,723,049	75.57%	79.60%	43	445,602,355	24.43%	20.40%
45	行政院體育委員會	74	118,902,244	74.75%	8.12%	25	1,346,021,100	25.25%	91.88%
46	財政部	3,229	61,522,505,025	73.39%	91.02%	1,171	6,072,695,975	26.61%	8.98%
47	公務人員保障暨培訓委員會	29	90,354,911	72.50%	90.32%	11	9,687,300	27.50%	9.68%
48	行政院主計處	63	135,640,601	72.41%	85.06%	24	23,817,649	27.59%	14.94%
49	行政院青年輔導委員會	99	202,716,410	70.71%	90.91%	41	20,272,301	29.29%	9.09%
50	審計部	26	14,838,642	70.27%	80.95%	11	3,492,200	29.73%	19.05%

51	行政院國家科學委員會	378	10,031,875,729	66.20%	95.46%	193	477,637,320	33.80%	4.54%
52	僑務委員會	107	271,145,958	65.64%	74.95%	56	90,646,214	34.36%	25.05%
53	行政院經濟建設委員會	47	101,228,292	63.51%	90.22%	27	10,968,769	36.49%	9.78%
54	銓敘部	29	29,970,356	60.42%	74.62%	19	10,193,370	39.58%	25.38%
55	外交部	123	543,506,413	55.91%	38.10%	97	882,958,618	44.09%	61.90%
56	行政院新聞局	153	491530219	55.64%	79.88%	122	123,803,536	44.36%	20.12%
57	立法院	114	359,889,248	48.51%	70.89%	121	147,795,987	51.49%	29.11%
58	監察院	23	57,573,296	47.92%	85.60%	25	9,684,648	52.08%	14.40%
59	中央研究院	917	1,515,719,835	45.15%	51.26%	1,114	1,440,988,712	54.85%	48.74%
60	國家安全會議秘書處	5	3,135,000	41.67%	55.97%	7	2,465,988	58.33%	44.03%
61	中華民國總統府	51	65,946,554	39.53%	56.82%	78	50,119,725	60.47%	43.18%
總計(平均決標比率)		89,253	761,965,284,723	85.19%	78.39%	15,519	210,080,379,389	14.81%	21.61%

資料日期:2010年2月22日

資料來源：行政院公共工程委員會



中央機關依標的分類各原產地之決標金額及件數統計(適用GPA案件)

標的分類	標的代碼	總計		中華民國		美國		歐盟		日本		其他國家	
		決標金額(元)	件數	決標金額(元)	件數	決標金額(元)	件數	決標金額(元)	件數	決標金額(元)	件數	決標金額(元)	件數
02財物類	495	648,787,390	9	56,859,790	4	0	0	27,699,000	1	207,278,600	2	356,950,000	2
02財物類	496	601,094,300	5	14,462,750	2	14,000,000	1	572,631,550	2	0	0	0	0
02財物類	499	121,808,850	7	110,508,850	6	0	0	0	0	11,300,000	1	0	0
02財物類	539	12,390,000	1	12,390,000	1	0	0	0	0	0	0	0	0
小計財物		9,986,145,821	347	5,502,401,686	209	1,098,551,235	53	2,143,007,816	43	556,260,864	20	685,924,220	22
03勞務類	521	3,520,000	1	3,520,000	1	0	0	0	0	0	0	0	0
03勞務類	522	769,039,432	41	769,039,432	41	0	0	0	0	0	0	0	0
03勞務類	62	7,670,000	1	7,670,000	1	0	0	0	0	0	0	0	0
03勞務類	641	29,103,350	3	29,103,350	3	0	0	0	0	0	0	0	0
03勞務類	642	361,503,250	16	361,503,250	16	0	0	0	0	0	0	0	0
03勞務類	643	50,444,311	3	50,444,311	3	0	0	0	0	0	0	0	0
03勞務類	71	242,773,790	3	242,773,790	3	0	0	0	0	0	0	0	0
03勞務類	72	79,000,000	1	79,000,000	1	0	0	0	0	0	0	0	0
03勞務類	73	563,245,577	10	519,245,577	8	30,000,000	1	0	0	0	0	14,000,000	1
03勞務類	74	26,866,253	5	26,866,253	5	0	0	0	0	0	0	0	0
03勞務類	751	15,409,037	1	15,409,037	1	0	0	0	0	0	0	0	0
03勞務類	752	24,318,768	2	24,318,768	2	0	0	0	0	0	0	0	0
03勞務類	753	151,104,100	8	151,104,100	8	0	0	0	0	0	0	0	0
03勞務類	754	562,851,144	15	562,851,144	15	0	0	0	0	0	0	0	0
03勞務類	81	28,863,878	4	28,863,878	4	0	0	0	0	0	0	0	0
03勞務類	812	15,291,612	6	15,291,612	6	0	0	0	0	0	0	0	0
03勞務類	813	22,360,121	3	22,360,121	3	0	0	0	0	0	0	0	0
03勞務類	814	417,516,075	4	417,516,075	4	0	0	0	0	0	0	0	0
03勞務類	82	38,490,000	2	38,490,000	2	0	0	0	0	0	0	0	0
03勞務類	84	7,044,537,144	188	7,044,537,144	188	0	0	0	0	0	0	0	0
03勞務類	85	689,299,467	64	689,299,467	64	0	0	0	0	0	0	0	0
03勞務類	861	131,857,100	6	131,857,100	6	0	0	0	0	0	0	0	0
03勞務類	862	16,893,000	3	16,893,000	3	0	0	0	0	0	0	0	0
03勞務類	864	39,000,000	3	39,000,000	3	0	0	0	0	0	0	0	0
03勞務類	865	1,554,295,341	33	1,528,567,153	31	0	0	25,728,188	2	0	0	0	0
03勞務類	866	1,675,296,087	107	1,669,476,637	106	5,819,450	1	0	0	0	0	0	0

資料統計日期：100/04/06

中央機關依標的分類各原產地之決標金額及件數統計(適用GPA案件)

標的分類	標的代碼	總計		中華民國		美國		歐盟		日本		其他國家	
		決標金額(元)	件數	決標金額(元)	件數	決標金額(元)	件數	決標金額(元)	件數	決標金額(元)	件數	決標金額(元)	件數
03勞務類	8671	277,946,357	12	277,946,357	12	0	0	0	0	0	0	0	0
03勞務類	8672	3,537,974,002	101	3,537,974,002	101	0	0	0	0	0	0	0	0
03勞務類	8673	960,387,443	32	960,387,443	32	0	0	0	0	0	0	0	0
03勞務類	8674	205,392,000	9	205,392,000	9	0	0	0	0	0	0	0	0
03勞務類	8675	132,475,000	2	132,475,000	2	0	0	0	0	0	0	0	0
03勞務類	8676	431,095,890	27	431,095,890	27	0	0	0	0	0	0	0	0
03勞務類	871	544,149,324	28	479,485,800	27	0	0	0	0	64,663,524	1	0	0
03勞務類	872	1,730,382,529	57	1,730,382,529	57	0	0	0	0	0	0	0	0
03勞務類	874	262,229,615	16	262,229,615	16	0	0	0	0	0	0	0	0
03勞務類	875	36,656,422	4	28,180,000	3	8,476,422	1	0	0	0	0	0	0
03勞務類	876	6,028,440	1	6,028,440	1	0	0	0	0	0	0	0	0
03勞務類	879	33,764,682	2	33,764,682	2	0	0	0	0	0	0	0	0
03勞務類	88	195,472,277	19	186,004,889	18	9,467,388	1	0	0	0	0	0	0
03勞務類	89	21,199,275	3	14,199,275	2	0	0	0	0	7,000,000	1	0	0
03勞務類	91	99,148,070	11	99,148,070	11	0	0	0	0	0	0	0	0
03勞務類	911	758,167,894	55	758,167,894	55	0	0	0	0	0	0	0	0
03勞務類	912	52,805,251	1	52,805,251	1	0	0	0	0	0	0	0	0
03勞務類	92	129,037,919	12	129,037,919	12	0	0	0	0	0	0	0	0
03勞務類	93	360,015,761	26	360,015,761	26	0	0	0	0	0	0	0	0
03勞務類	94	2,458,994,069	87	2,458,994,069	87	0	0	0	0	0	0	0	0
03勞務類	95	137,610,715	7	137,610,715	7	0	0	0	0	0	0	0	0
03勞務類	96	163,027,723	9	163,027,723	9	0	0	0	0	0	0	0	0
03勞務類	97	56,698,528	6	37,783,040	5	0	0	0	0	0	0	18,915,488	1
03勞務類	99	4,049,509,713	120	4,049,509,713	120	0	0	0	0	0	0	0	0
小計勞務		31,200,717,736	1,180	31,016,647,276	1,170	53,763,260	4	25,728,188	2	71,663,524	2	32,915,488	2
總計		127,896,248,537	1,601	123,228,433,942	1,453	1,152,314,495	57	2,168,736,004	45	627,924,388	22	718,839,708	24

資料統計日期：100/04/06



中央機關依標的分類各原產地之決標金額及件數統計(適用GPA案件)

標的分類	標的代碼	總計		中華民國		美國		歐盟		日本		其他國家	
		決標金額(元)	件數	決標金額(元)	件數	決標金額(元)	件數	決標金額(元)	件數	決標金額(元)	件數	決標金額(元)	件數
02財物類	376	5,568,000	1	0	0	0	0	0	0	0	0	5,568,000	1
02財物類	381	16,660,000	1	16,660,000	1	0	0	0	0	0	0	0	0
02財物類	382	34,490,795	2	34,490,795	2	0	0	0	0	0	0	0	0
02財物類	383	0	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0
02財物類	387	9,500,000	1	9,500,000	1	0	0	0	0	0	0	0	0
02財物類	389	41,103,278	6	30,597,038	5	10,506,240	1	0	0	0	0	0	0
02財物類	412	81,889,488	3	81,889,488	3	0	0	0	0	0	0	0	0
02財物類	413	20,083,120	1	20,083,120	1	0	0	0	0	0	0	0	0
02財物類	416	7,189,000	1	7,189,000	1	0	0	0	0	0	0	0	0
02財物類	422	37,049,900	2	37,049,900	2	0	0	0	0	0	0	0	0
02財物類	429	18,280,000	2	18,280,000	2	0	0	0	0	0	0	0	0
02財物類	432	40,500,000	1	0	0	0	0	40,500,000	1	0	0	0	0
02財物類	4391	82,349,448	9	64,228,448	6	18,121,000	3	0	0	0	0	0	0
02財物類	4393	133,950,460	9	126,033,860	8	7,916,600	1	0	0	0	0	0	0
02財物類	442	27,771,500	3	27,771,500	3	0	0	0	0	0	0	0	0
02財物類	447	131,649,427	2	0	0	29,002,166	1	102,647,261	1	0	0	0	0
02財物類	448	0	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0
02財物類	449	1,560,243,253	50	904,602,508	18	126,921,830	10	215,099,595	11	139,235,400	6	174,383,920	5
02財物類	451	638,575,929	11	588,589,451	8	6,696,000	1	0	0	37,408,478	1	5,880,000	1
02財物類	452	519,952,290	12	423,140,200	6	37,186,800	2	0	0	0	0	59,625,290	4
02財物類	461	13,510,274	2	0	0	0	0	7,388,200	1	6,122,074	1	0	0
02財物類	462	41,429,560	2	27,940,000	1	13,489,560	1	0	0	0	0	0	0
02財物類	463	123,543,426	6	123,543,426	6	0	0	0	0	0	0	0	0
02財物類	465	0	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0
02財物類	469	214,911,435	4	214,911,435	4	0	0	0	0	0	0	0	0
02財物類	47	189,228,900	15	115,469,900	8	57,989,000	3	15,770,000	3	0	1	0	0
02財物類	481	658,164,791	10	613,517,791	5	19,730,000	2	12,920,000	2	0	0	11,997,000	1
02財物類	482	758,810,222	39	146,651,130	14	109,523,073	11	374,979,897	7	117,116,312	6	10,539,810	1
02財物類	483	166,031,916	9	29,278,000	3	92,823,916	3	43,930,000	3	0	0	0	0
02財物類	491	372,012,090	15	317,912,090	13	0	0	26,800,000	1	27,300,000	1	0	0
02財物類	493	5,673,728	1	5,673,728	1	0	0	0	0	0	0	0	0



附錄九 2009 年度我國地方政府公開辦理採購之件數及金額比率一覽表

	機關名稱	公開				未公開			
		件數	金額(元)	件數比率	金額比率	件數	金額(元)	件數比率	金額比率
1	福建省政府	1	300,000	100.00%	100.00%	0	0	0.00%	0.00%
2	連江縣議會	4	6,272,712	100.00%	100.00%	0	0	0.00%	0.00%
3	宜蘭縣議會	5	3,426,100	100.00%	100.00%	0	0	0.00%	0.00%
4	新竹縣議會	4	2,150,038	100.00%	100.00%	0	0	0.00%	0.00%
5	苗栗縣議會	12	380,066,522	100.00%	100.00%	0	0	0.00%	0.00%
6	彰化縣議會	12	18,080,238	100.00%	100.00%	0	0	0.00%	0.00%
7	南投縣議會	13	22,962,624	100.00%	100.00%	0	0	0.00%	0.00%
8	雲林縣議會	13	4,798,390	100.00%	100.00%	0	0	0.00%	0.00%
9	嘉義縣議會	7	5,976,835	100.00%	100.00%	0	0	0.00%	0.00%
10	屏東縣議會	14	10,763,900	100.00%	100.00%	0	0	0.00%	0.00%
11	臺東縣議會	4	11,354,000	100.00%	100.00%	0	0	0.00%	0.00%
12	花蓮縣議會	12	20,903,909	100.00%	100.00%	0	0	0.00%	0.00%
13	澎湖縣議會	8	2,302,736	100.00%	100.00%	0	0	0.00%	0.00%
14	新竹市議會	3	981,800	100.00%	100.00%	0	0	0.00%	0.00%
15	臺中市議會	6	2,939,980	100.00%	100.00%	0	0	0.00%	0.00%
16	連江縣政府	345	1,301,534,505	98.57%	99.17%	5	10,928,517	1.43%	0.83%
17	雲林縣政府	3,132	7,030,106,544	98.52%	99.40%	47	42,311,116	1.48%	0.60%
18	花蓮縣政府	1,985	4,803,511,138	97.98%	99.34%	41	32,156,700	2.02%	0.66%
19	苗栗縣政府	5,317	13,001,124,849	96.62%	97.74%	186	300,759,431	3.38%	2.26%
20	台中縣政府	5,222	10,363,173,711	96.05%	97.71%	215	242,338,738	3.95%	2.29%
21	桃園縣政府	5,284	16,050,141,064	95.38%	98.54%	256	237,404,028	4.62%	1.46%
22	屏東縣政府	3,291	6,723,939,393	95.34%	95.93%	161	285,454,718	4.66%	4.07%
23	新竹縣政府	2,222	7,487,307,180	94.75%	91.85%	123	664,253,559	5.25%	8.15%
24	臺北縣政府	11,368	36,309,859,253	94.51%	97.71%	660	849,866,518	5.49%	2.33%

25	彰化縣政府	4,470	13,053,712,892	93.85%	97.93%	293	276,405,346	6.15%	2.07%
26	高雄縣政府	4,116	8,377,584,886	93.61%	92.41%	281	687,724,237	6.39%	7.59%
27	嘉義市政府	758	1,751,100,003	92.89%	97.27%	58	49,122,124	7.11%	2.73%
28	臺北市議會	25	44,882,021	92.59%	98.13%	2	854,968	7.41%	1.87%
29	嘉義縣政府	3,355	6,956,651,050	92.15%	90.16%	286	759,523,861	7.85%	9.84%
30	臺中市政府	2,104	11,042,153,800	91.60%	95.86%	193	477,424,373	8.40%	4.14%
31	澎湖縣政府	668	1,511,403,567	91.38%	97.25%	63	42,717,349	8.62%	2.75%
32	台南市政府	1,370	6,838,501,515	91.15%	97.45%	133	178,763,008	8.85%	2.55%
33	臺南縣政府	4,858	8,346,380,878	89.45%	95.11%	573	428,663,363	10.55%	4.89%
34	宜蘭縣政府	2,032	8,416,450,605	88.77%	96.07%	257	344,328,435	11.23%	3.93%
35	台南市議會	23	15,847,242	88.46%	90.90%	3	1,587,000	11.54%	9.10%
36	高雄縣議會	14	28,619,016	87.50%	98.81%	2	344,000	12.50%	1.19%
37	基隆市政府	1,223	4,648,239,603	87.17%	96.79%	180	154,296,436	12.83%	3.21%
38	台北市政府	9,753	70,218,790,254	86.98%	92.29%	1,460	5,866,690,466	13.02%	7.71%
39	高雄市政府	4,223	12,565,754,526	86.84%	95.15%	640	640,438,808	13.16%	4.85%
40	台東縣政府	1,590	3,148,668,488	86.37%	91.48%	251	293,329,996	13.63%	8.52%
41	金門縣政府	1,035	10,213,894,093	82.14%	95.49%	225	482,070,406	17.86%	4.51%
42	新竹市政府	1,103	3,605,242,328	79.18%	90.37%	290	384,156,882	20.82%	9.63%
43	臺南縣議會	9	14,089,096	69.23%	92.06%	4	1,214,370	30.77%	7.94%
44	桃園縣議會	27	17,317,800	69.23%	68.88%	12	7,825,920	30.77%	31.12%
45	臺北縣議會	29	29,867,965	69.05%	67.42%	13	14,430,200	30.95%	32.58%
46	南投縣政府	3,703	5,805,748,665	67.44%	54.37%	1,788	4,872,179,921	32.56%	45.63%
47	基隆市議會	12	3,000,363	63.16%	58.18%	7	2,156,382	36.84%	41.82%
48	高雄市議會	25	28,719,560	62.50%	79.05%	15	7,611,900	37.50%	20.95%
總計(平均決標比率)		84,809	280,246,597,637	90.67%	93.76%	8,723	18,639,333,076	9.33%	6.24%

資料日期:2010年2月22日 資料來源:行政院公共工程委員會

第一章 總則

- 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。
- 第 2 條 本法所稱採購，指工程之定作、財物之買受、定製、承租及勞務之委任或僱傭等。
- 第 3 條 政府機關、公立學校、公營事業（以下簡稱機關）辦理採購，依本法之規定；本法未規定者，適用其他法律之規定。
- 第 4 條 法人或團體接受機關補助辦理採購，其補助金額占採購金額半數以上，且補助金額在公告金額以上者，適用本法之規定，並應受該機關之監督。
- 第 5 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。
- 第 6 條 機關辦理採購，應以維護公共利益及公平合理為原則，對廠商不得為無正當理由之差別待遇。
辦理採購人員於不違反本法規定之範圍內，得基於公共利益、採購效益或專業判斷之考量，為適當之採購決定。
司法、監察或其他機關對於採購機關或人員之調查、起訴、審判、彈劾或糾舉等，得洽請主管機關協助、鑑定或提供專業意見。
- 第 7 條 本法所稱工程，指在地面上下新建、增建、改建、修建、拆除構造物與其所屬設備及改變自然環境之行爲，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。
本法所稱財物，指各種物品（生鮮農漁產品除外）、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。
本法所稱勞務，指專業服務、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。
採購兼有工程、財物、勞務二種以上性質，難以認定其歸屬者，按其性質所占預算金

額比率最高者歸屬之。

第 8 條 本法所稱廠商，指公司、合夥或獨資之工商行號及其他得提供各機關工程、財物、勞務之自然人、法人、機構或團體。

第 9 條 本法所稱主管機關，為行政院採購暨公共工程委員會，以政務委員一人兼任主任委員。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上級機關之職權。

第 10 條 主管機關掌理下列有關政府採購事項：

- 一、政府採購政策與制度之研訂及政令之宣導。
- 二、政府採購法令之研訂、修正及解釋。
- 三、標準採購契約之檢討及審定。
- 四、政府採購資訊之蒐集、公告及統計。
- 五、政府採購專業人員之訓練。
- 六、各機關採購之協調、督導及考核。
- 七、中央各機關採購申訴之處理。
- 八、其他關於政府採購之事項。

第 11 條 主管機關應設立採購資訊中心，統一蒐集共通性商情及同等品分類之資訊，並建立工程價格資料庫，以供各機關採購預算編列及底價訂定之參考。除應秘密之部分外，應無償提供廠商。

機關辦理工程採購之預算金額達一定金額以上者，應於決標後將得標廠商之單價資料傳輸至前項工程價格資料庫。

前項一定金額、傳輸資料內容、格式、傳輸方式及其他相關事項之辦法，由主管機關定之。

財物及勞務項目有建立價格資料庫之必要者，得準用前二項規定。

第 12 條 機關辦理查核金額以上採購之開標、比價、議價、決標及驗收時，應於規定期限內，檢送相關文件報請上級機關派員監辦；上級機關得視事實需要訂定授權條件，由機關自行辦理。

機關辦理未達查核金額之採購，其決標金額達查核金額者，或契約變更後其金額達查核金額者，機關應補具相關文件送上級機關備查。

查核金額由主管機關定之。

第 13 條 機關辦理公告金額以上採購之開標、比價、議價、決標及驗收，除有特殊情形者外，應由其主（會）計及有關單位會同監辦。

未達公告金額採購之監辦，依其屬中央或地方，由主管機關、直轄市或縣（市）政府另定之。未另定者，比照前項規定辦理。

公告金額應低於查核金額，由主管機關參酌國際標準定之。

第一項會同監辦採購辦法，由主管機關會同行政院主計處定之。

第 14 條 機關不得意圖規避本法之適用，分批辦理公告金額以上之採購。其有分批辦理之必要，並經上級機關核准者，應依其總金額核計採購金額，分別按公告金額或查核金額以上之規定辦理。

第 15 條 機關承辦、監辦採購人員離職後三年內不得為本人或代理廠商向原任職機關接洽處理離職前五年內與職務有關之事務。

機關承辦、監辦採購人員對於與採購有關之事項，涉及本人、配偶、三親等以內血親或姻親，或同財共居親屬之利益時，應行迴避。

機關首長發現承辦、監辦採購人員有前項應行迴避之情事而未依規定迴避者，應令其迴避，並另行指定承辦、監辦人員。

廠商或其負責人與機關首長有第二項之情形者，不得參與該機關之採購。

但本項之執行反不利於公平競爭或公共利益時，得報請主管機關核定後免除之。

採購之承辦、監辦人員應依公職人員財產申報法之相關規定，申報財產。

第 16 條 請託或關說，宜以書面為之或作成紀錄。

政風機構得調閱前項書面或紀錄。

第一項之請託或關說，不得作為評選之參考。

第 17 條 外國廠商參與各機關採購，應依我國締結之條約或協定之規定辦理。

前項以外情形，外國廠商參與各機關採購之處理辦法，由主管機關定之。

外國法令限制或禁止我國廠商或產品服務參與採購者，主管機關得限制或禁止該國廠商或產品服務參與採購。

第二章 招標

第 18 條 採購之招標方式，分為公開招標、選擇性招標及限制性招標。

本法所稱公開招標，指以公告方式邀請不特定廠商投標。

本法所稱選擇性招標，指以公告方式預先依一定資格條件辦理廠商資格審查後，再行邀請符合資格之廠商投標。

本法所稱限制性招標，指不經公告程序，邀請二家以上廠商比價或僅邀請一家廠商議價。

第 19 條 機關辦理公告金額以上之採購，除依第二十條及第二十二條辦理者外，應公開招標。

第 20 條 機關辦理公告金額以上之採購，符合下列情形之一者，得採選擇性招標：

- 一、經常性採購。
- 二、投標文件審查，須費時長久始能完成者。
- 三、廠商準備投標需高額費用者。
- 四、廠商資格條件複雜者。
- 五、研究發展事項。

第 21 條 機關為辦理選擇性招標，得預先辦理資格審查，建立合格廠商名單。但仍應隨時接受廠商資格審查之請求，並定期檢討修正合格廠商名單。

未列入合格廠商名單之廠商請求參加特定招標時，機關於不妨礙招標作業，並能適時完成其資格審查者，於審查合格後，邀其投標。

經常性採購，應建立六家以上之合格廠商名單。

機關辦理選擇性招標，應予經資格審查合格之廠商平等受邀之機會。

第 22 條 機關辦理公告金額以上之採購，符合下列情形之一者，得採限制性招標：

- 一、以公開招標、選擇性招標或依第九款至第十一款公告程序辦理結果，無廠商投標或無合格標，且以原定招標內容及條件未經重大改變者。

- 二、屬專屬權利、獨家製造或供應、藝術品、秘密諮詢，無其他合適之替代標的者。
- 三、遇有不可預見之緊急事故，致無法以公開或選擇性招標程序適時辦理，且確有必要者。
- 四、原有採購之後續維修、零配件供應、更換或擴充，因相容或互通性之需要，必須向原供應商採購者。
- 五、屬原型或首次製造、供應之標的，以研究發展、實驗或開發性質辦理者。
- 六、在原招標目的範圍內，因未能預見之情形，必須追加契約以外之工程，如另行招標，確有產生重大不便及技術或經濟上困難之虞，非洽原訂約廠商辦理，不能達契約之目的，且未逾原主契約金額百分之五十者。
- 七、原有採購之後續擴充，且已於原招標公告及招標文件敘明擴充之期間、金額或數量者。
- 八、在集中交易或公開競價市場採購財物。
- 九、委託專業服務、技術服務或資訊服務，經公開客觀評選為優勝者。
- 十、辦理設計競賽，經公開客觀評選為優勝者。
- 十一、因業務需要，指定地區採購房地產，經依所需條件公開徵求勘選認定適合需要者。
- 十二、購買身心障礙者、原住民或受刑人個人、身心障礙福利機構、政府立案之原住民團體、監獄工場、慈善機構所提供之非營利產品或勞務。
- 十三、委託在專業領域具領先地位之自然人或經公告審查優勝之學術或非營利機構進行科技、技術引進、行政或學術研究發展。
- 十四、邀請或委託具專業素養、特質或經公告審查優勝之文化、藝術專業人士、機構或團體表演或參與文藝活動。
- 十五、公營事業為商業性轉售或用於製造產品、提供服務以供轉售目的所

為之採購，基於轉售對象、製程或供應源之特性或實際需要，不適宜以公開招標或選擇性招標方式辦理者。

十六、其他經主管機關認定者。

前項第九款及第十款之廠商評選辦法與服務費用計算方式與第十一款、第十三款及第十四款之作業辦法，由主管機關定之。

第一項第十三款及第十四款，不適用工程採購。

第 23 條 未達公告金額之招標方式，在中央由主管機關定之；在地方由直轄市或縣（市）政府定之。地方未定者，比照中央規定辦理。

第 24 條 機關基於效率及品質之要求，得以統包辦理招標。

前項所稱統包，指將工程或財物採購中之設計與施工、供應、安裝或一定期間之維修等併於同一採購契約辦理招標。

統包實施辦法，由主管機關定之。

第 25 條 機關得視個別採購之特性，於招標文件中規定允許一定家數內之廠商共同投標。

前項所稱共同投標，指二家以上之廠商共同具名投標，並於得標後共同具名簽約，連帶負履行採購契約之責，以承攬工程或提供財物、勞務之行爲。

共同投標以能增加廠商之競爭或無不當限制競爭者爲限。

同業共同投標應符合公平交易法第十四條但書各款之規定。

共同投標廠商應於投標時檢附共同投標協議書。

共同投標辦法，由主管機關定之。

第 26 條 機關辦理公告金額以上之採購，應依功能或效益訂定招標文件。其有國際標準或國家標準者，應從其規定。

機關所擬定、採用或適用之技術規格，其所標示之擬採購產品或服務之特性，諸如品質、性能、安全、尺寸、符號、術語、包裝、標誌及標示或生產程序、方法及評估之程序，在目的及效果上均不得限制競爭。

招標文件不得要求或提及特定之商標或商名、專利、設計或型式、特定來源地、生產者或供應者。但無法以精確之方式說明招標要求，而已在招標文件內註明諸如「或同

等品」字樣者，不在此限。

第 27 條 機關辦理公開招標或選擇性招標，應將招標公告或辦理資格審查之公告刊登於政府採購公報並公開於資訊網路。公告之內容修正時，亦同。

前項公告內容、公告日數、公告方法及政府採購公報發行辦法，由主管機關定之。

機關辦理採購時，應估計採購案件之件數及每件之預計金額。預算及預計金額，得於招標公告中一併公開。

第 28 條 機關辦理招標，其自公告日或邀標日起至截止投標或收件日止之等標期，應訂定合理期限。其期限標準，由主管機關定之。

第 29 條 公開招標之招標文件及選擇性招標之預先辦理資格審查文件，應自公告日起至截止投標日或收件日止，公開發給、發售及郵遞方式辦理。發給、發售或郵遞時，不得登記領標廠商之名稱。

選擇性招標之文件應公開載明限制投標廠商資格之理由及其必要性。

第一項文件內容，應包括投標廠商提交投標書所需之一切必要資料。

第 30 條 機關辦理招標，應於招標文件中規定投標廠商須繳納押標金；得標廠商須繳納保證金或提供或併提供其他擔保。但有下列情形之一者，不在此限：

一、勞務採購，得免收押標金、保證金。

二、未達公告金額之工程、財物採購，得免收押標金、保證金。

三、以議價方式辦理之採購，得免收押標金。

四、依市場交易慣例或採購案特性，無收取押標金、保證金之必要或可能者。

押標金及保證金應由廠商以現金、金融機構簽發之本票或支票、保付支票、郵政匯票、無記名政府公債、設定質權之金融機構定期存款單、銀行開發或保兌之不可撤銷擔保信用狀繳納，或取具銀行之書面連帶保證、保險公司之連帶保證保險單為之。

押標金、保證金及其他擔保之種類、額度及繳納、退還、終止方式，由主管機關定之。

第 31 條 機關對於廠商所繳納之押標金，應於決標後無息發還未得標之廠商。廢標時，亦同。

機關得於招標文件中規定，廠商有下列情形之一者，其所繳納之押標金，不予發還，其已發還者，並予追繳：

- 一、以偽造、變造之文件投標。
- 二、投標廠商另行借用他人名義或證件投標。
- 三、冒用他人名義或證件投標。
- 四、在報價有效期間內撤回其報價。
- 五、開標後應得標者不接受決標或拒不簽約。
- 六、得標後未於規定期限內，繳足保證金或提供擔保。
- 七、押標金轉換為保證金。
- 八、其他經主管機關認定有影響採購公正之違反法令行為者。

第 32 條 機關應於招標文件中規定，得不發還得標廠商所繳納之保證金及其孳息，或擔保者應履行其擔保責任之事由，並敘明該項事由所涉及之違約責任、保證金之抵充範圍及擔保者之擔保責任。

第 33 條 廠商之投標文件，應以書面密封，於投標截止日期前，以郵遞或專人送達招標機關或其指定之場所。

前項投標文件，廠商得以電子資料傳輸方式遞送。但以招標文件已有訂明者為限，並應於規定期限前遞送正式文件。

機關得於招標文件中規定允許廠商於開標前補正非契約必要之點之文件。

第 34 條 機關辦理採購，其招標文件於公告前應予保密。但須公開說明或藉以公開徵求廠商提供參考資料者，不在此限。

機關辦理招標，不得於開標前洩漏底價，領標、投標廠商之名稱與家數及其他足以造成限制競爭或不公平競爭之相關資料。

底價於開標後至決標前，仍應保密，決標後除有特殊情形外，應予公開。但機關依實際需要，得於招標文件中公告底價。

機關對於廠商投標文件，除供公務上使用或法令另有規定外，應保守秘密。

第 35 條 機關得於招標文件中規定，允許廠商在不降低原有功能條件下，得就技術、工法、材

料或設備，提出可縮減工期、減省經費或提高效率之替代方案。其實施辦法，由主管機關定之。

第 36 條 機關辦理採購，得依實際需要，規定投標廠商之基本資格。

特殊或巨額之採購，須由具有相當經驗、實績、人力、財力、設備等之廠商始能擔任者，得另規定投標廠商之特定資格。

外國廠商之投標資格及應提出之資格文件，得就實際需要另行規定，附經公證或認證之中文譯本，並於招標文件中訂明。

第一項基本資格、第二項特定資格與特殊或巨額採購之範圍及認定標準，由主管機關定之。

第 37 條 機關訂定前條投標廠商之資格，不得不當限制競爭，並以確認廠商具備履行契約所必須之能力者為限。

投標廠商未符合前條所定資格者，其投標不予受理。但廠商之財力資格，得以銀行或保險公司之履約及賠償連帶保證責任、連帶保證保險單代之。

第 38 條 政黨及與其具關係企業關係之廠商，不得參與投標。

前項具關係企業關係之廠商，準用公司法有關關係企業之規定。

第 39 條 機關辦理採購，得依本法將其對規劃、設計、供應或履約業務之專案管理，委託廠商為之。

承辦專案管理之廠商，其負責人或合夥人不得同時為規劃、設計、施工或供應廠商之負責人或合夥人。

承辦專案管理之廠商與規劃、設計、施工或供應廠商，不得同時為關係企業或同一其他廠商之關係企業。

第 40 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。

第 41 條 廠商對招標文件內容有疑義者，應於招標文件規定之日期前，以書面向招標機關請求釋疑。

機關對前項疑義之處理結果，應於招標文件規定之日期前，以書面答復請求釋疑之廠商，必要時得公告之；其涉及變更或補充招標文件內容者，除選擇性招標之規格標與價格標及限制性招標得以書面通知各廠商外，應另行公告，並視需要延長等標期。機關自行變更或補充招標文件內容者，亦同。

第 42 條 機關辦理公開招標或選擇性招標，得就資格、規格與價格採取分段開標。
機關辦理分段開標，除第一階段應公告外，後續階段之邀標，得免予公告。

第 43 條 機關辦理採購，除我國締結之條約或協定另有禁止規定者外，得採行下列措施之一，並應載明於招標文件中：

- 一、要求投標廠商採購國內貨品比率、技術移轉、投資、協助外銷或其他類似條件，作為採購評選之項目，其比率不得逾三分之一。
- 二、外國廠商為最低標，且其標價符合第五十二條規定之決標原則者，得
以該標價優先決標予國內廠商。

第 44 條 機關辦理特定之採購，除我國締結之條約或協定另有禁止規定者外，得對國內產製價值達百分之五十之財物或國內供應之工程、勞務，於外國廠商為最低標，且其標價符合第五十二條規定之決標原則時，以高於該標價一定比率以內之價格，優先決標予國內廠商。
前項措施之採行，以合於就業或產業發展政策者為限，且一定比率不得逾百分之三，優惠期限不得逾五年；其適用範圍、優惠比率及實施辦法，由主管機關會同相關目的事業主管機關定之。

第三章 決標

第 45 條 公開招標及選擇性招標之開標，除法令另有規定外，應依招標文件公告之時間及地點公開為之。

第 46 條 機關辦理採購，除本法另有規定外，應訂定底價。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，由機關首長或其授權人員核定。

前項底價之訂定時機，依下列規定辦理：

- 一、公開招標應於開標前定之。

二、選擇性招標應於資格審查後之下一階段開標前定之。

三、限制性招標應於議價或比價前定之。

第 47 條 機關辦理下列採購，得不訂底價。但應於招標文件內敘明理由及決標條件與原則：

一、訂定底價確有困難之特殊或複雜案件。

二、以最有利標決標之採購。

三、小額採購。

前項第一款及第二款之採購，得規定廠商於投標文件內詳列報價內容。

小額採購之金額，在中央由主管機關定之；在地方由直轄市或縣（市）政府定之。但均不得逾公告金額十分之一。地方未定者，比照中央規定辦理。

第 48 條 機關依本法規定辦理招標，除有下列情形之一不予開標決標外，有三家以上合格廠商投標，即應依招標文件所定時間開標決標：

一、變更或補充招標文件內容者。

二、發現有足以影響採購公正之違法或不當行為者。

三、依第八十二條規定暫緩開標者。

四、依第八十四條規定暫停採購程序者。

五、依第八十五條規定由招標機關另為適法之處置者。

六、因應突發事故者。

七、採購計畫變更或取銷採購者。

八、經主管機關認定之特殊情形。

第一次開標，因未滿三家而流標者，第二次招標之等標期間得予縮短，並得不受前項三家廠商之限制。

第 49 條 未達公告金額之採購，其金額逾公告金額十分之一者，除第二十二條第一項各款情形外，仍應公開取得三家以上廠商之書面報價或企劃書。

第 50 條 投標廠商有下列情形之一，經機關於開標前發現者，其所投之標應不予開標；於開標後發現者，應不決標予該廠商：

一、未依招標文件之規定投標。

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

決標或簽約後發現得標廠商於決標前有前項情形者，應撤銷決標、終止契約或解除契約，並得追償損失。但撤銷決標、終止契約或解除契約反不符公共利益，並經上級機關核准者，不在此限。

第一項不予開標或不予決標，致採購程序無法繼續進行者，機關得宣布廢標。

第 51 條 機關應依招標文件規定之條件，審查廠商投標文件，對其內容有疑義時，得通知投標廠商提出說明。

前項審查結果應通知投標廠商，對不合格之廠商，並應敘明其原因。

第 52 條 機關辦理採購之決標，應依下列原則之一辦理，並應載明於招標文件中：

- 一、訂有底價之採購，以合於招標文件規定，且在底價以內之最低標為得標廠商。
- 二、未訂底價之採購，以合於招標文件規定，標價合理，且在預算數額以內之最低標為得標廠商。
- 三、以合於招標文件規定之最有利標為得標廠商。

四、採用複數決標之方式：機關得於招標文件中公告保留採購項目或數量選擇之組合權利，但應合於最低價格或最有利標之競標精神。

機關採前項第三款決標者，以異質之工程、財物或勞務採購而不宜以前項第一款或第二款辦理者為限。

機關辦理公告金額以上之專業服務、技術服務或資訊服務者，得採不訂底價之最有利標。

決標時得不通知投標廠商到場，其結果應通知各投標廠商。

第 53 條 合於招標文件規定之投標廠商之最低標價超過底價時，得洽該最低標廠商減價一次；減價結果仍超過底價時，得由所有合於招標文件規定之投標廠商重新比減價格，比減價格不得逾三次。

前項辦理結果，最低標價仍超過底價而不逾預算數額，機關確有緊急情事需決標時，應經原底價核定人或其授權人員核准，且不得超過底價百分之八。但查核金額以上之採購，超過底價百分之四者，應先報經上級機關核准後決標。

第 54 條 決標依第五十二條第一項第二款規定辦理者，合於招標文件規定之最低標價逾評審委員會建議之金額或預算金額時，得洽該最低標廠商減價一次。

減價結果仍逾越上開金額時，得由所有合於招標文件規定之投標廠商重新比減價格。機關得就重新比減價格之次數予以限制，比減價格不得逾三次，辦理結果，最低標價仍逾越上開金額時，應予廢標。

第 55 條 機關辦理以最低標決標之採購，經報上級機關核准，並於招標公告及招標文件內預告者，得於依前二條規定無法決標時，採行協商措施。

第 56 條 決標依第五十二條第一項第三款規定辦理者，應依招標文件所規定之評審標準，就廠商投標標的之技術、品質、功能、商業條款或價格等項目，作序位或計數之綜合評選，評定最有利標。價格或其與綜合評選項目評分之商數，得做為單獨評選之項目或決標之標準。未列入之項目，不得做為評選之參考。評選結果無法依機關首長或評選委員會過半數之決定，評定最有利標時，得採行協商措施，再作綜合評選，評定最有利標。評定應附理由。綜合評選不得逾三次。

依前項辦理結果，仍無法評定最有利標時，應予廢標。

機關採最有利標決標者，應先報經上級機關核准。

最有利標之評選辦法，由主管機關定之。

第 57 條 機關依前二條之規定採行協商措施者，應依下列原則辦理：

一、開標、投標、審標程序及內容均應予保密。

二、協商時應平等對待所有合於招標文件規定之投標廠商，必要時並錄影

或錄音存證。

三、原招標文件已標示得更改項目之內容，始得納入協商。

四、前款得更改之項目變更時，應以書面通知所有得參與協商之廠商。

五、協商結束後，應予前款廠商依據協商結果，於一定期間內修改投標文件重行遞送之機會。

第 58 條 機關辦理採購採最低標決標時，如認為最低標廠商之總標價或部分標價偏低，顯不合理，有降低品質、不能誠信履約之虞或其他特殊情形，得限期通知該廠商提出說明或擔保。廠商未於機關通知期限內提出合理之說明或擔保者，得不決標予該廠商，並以次低標廠商為最低標廠商。

第 59 條 機關以選擇性招標或限制性招標辦理採購者，採購契約之價款不得高於廠商於同樣市場條件之相同工程、財物或勞務之最低價格。
廠商亦不得以支付他人佣金、比例金、仲介費、後謝金或其他利益為條件，促成採購契約之簽訂。
違反前二項規定者，機關得終止或解除契約或將溢價及利益自契約價款中扣除。
公開招標之投標廠商未達三家者，準用前三項之規定。

第 60 條 機關辦理採購依第五十一條、第五十三條、第五十四條或第五十七條規定，通知廠商說明、減價、比減價格、協商、更改原報內容或重新報價，廠商未依通知期限辦理者，視同放棄。

第 61 條 機關辦理公告金額以上採購之招標，除有特殊情形者外，應於決標後一定期間內，將決標結果之公告刊登於政府採購公報，並以書面通知各投標廠商。無法決標者，亦同。

第 62 條 機關辦理採購之決標資料，應定期彙送主管機關。

第四章 履約管理

第 63 條 各類採購契約以採用主管機關訂定之範本為原則，其要項及內容由主管機關參考國際及國內慣例定之。

委託規劃、設計、監造或管理之契約，應訂明廠商規劃設計錯誤、監造不實或管理不

善，致機關遭受損害之責任。

第 64 條 採購契約得訂明因政策變更，廠商依契約繼續履行反而不符公共利益者，機關得報經上級機關核准，終止或解除部分或全部契約，並補償廠商因此所生之損失。

第 65 條 得標廠商應自行履行工程、勞務契約，不得轉包。

前項所稱轉包，指將原契約中應自行履行之全部或其主要部分，由其他廠商代為履行。

廠商履行財物契約，其需經一定履約過程，非以現成財物供應者，準用前二項規定。

第 66 條 得標廠商違反前條規定轉包其他廠商時，機關得解除契約、終止契約或沒收保證金，並得要求損害賠償。

前項轉包廠商與得標廠商對機關負連帶履行及賠償責任。再轉包者，亦同。

第 67 條 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。

分包契約報備於採購機關，並經得標廠商就分包部分設定權利質權予分包廠商者，民法第五百十三條之抵押權及第八百十六條因添附而生之請求權，及於得標廠商對於機關之價金或報酬請求權。

前項情形，分包廠商就其分包部分，與得標廠商連帶負瑕疵擔保責任。

第 68 條 得標廠商就採購契約對於機關之價金或報酬請求權，其全部或一部得為權利質權之標的。

第 69 條 (刪除)

第 70 條 機關辦理工程採購，應明訂廠商執行品質管理、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。

機關於廠商履約過程，得辦理分段查驗，其結果並得供驗收之用。

中央及直轄市、縣(市)政府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。

工程施工查核小組之組織準則，由主管機關擬訂，報請行政院核定後發布之。其作業辦法，由主管機關定之。

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

第一項及第二項之規定。

第五章 驗收

- 第 71 條 機關辦理工程、財物採購，應限期辦理驗收，並得辦理部分驗收。
- 驗收時應由機關首長或其授權人員指派適當人員主驗，通知接管單位或使用單位會驗。
- 機關承辦採購單位之人員不得為所辦採購之主驗人或樣品及材料之檢驗人。
- 前三項之規定，於勞務採購準用之。
- 第 72 條 機關辦理驗收時應製作紀錄，由參加人員會同簽認。驗收結果與契約、圖說、貨樣規定不符者，應通知廠商限期改善、拆除、重作、退貨或換貨。
- 其驗收結果不符部分非屬重要，而其他部分能先行使用，並經機關檢討認為確有先行使用之必要者，得經機關首長或其授權人員核准，就其他部分辦理驗收並支付部分價金。
- 驗收結果與規定不符，而不妨礙安全及使用需求，亦無減少通常效用或契約預定效用，經機關檢討不必拆換或拆換確有困難者，得於必要時減價收受。其在查核金額以上之採購，應先報經上級機關核准；未達查核金額之採購，應經機關首長或其授權人員核准。
- 驗收人對工程、財物隱蔽部分，於必要時得拆驗或化驗。
- 第 73 條 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。
- 前項規定，於勞務驗收準用之。

第六章 爭議處理

- 第 74 條 廠商與機關間關於招標、審標、決標之爭議，得依本章規定提出異議及申訴。
- 第 75 條 廠商對於機關辦理採購，認為違反法令或我國所締結之條約、協定（以下合稱法令），致損害其權利或利益者，得於下列期限內，以書面向招標機關提出異議：
- 一、對招標文件規定提出異議者，為自公告或邀標之次日起等標期之四分之一，其尾數不足一日者，以一日計。但不得少於十日。
 - 二、對招標文件規定之釋疑、後續說明、變更或補充提出異議者，為接獲機關通知或機關公告之次日起十日。

三、對採購之過程、結果提出異議者，為接獲機關通知或機關公告之次日起十日。其過程或結果未經通知或公告者，為知悉或可得而知悉之次日起十日。但至遲不得逾決標日之次日起十五日。

招標機關應自收受異議之次日起十五日內為適當之處理，並將處理結果以書面通知提出異議之廠商。其處理結果涉及變更或補充招標文件內容者，除選擇性招標之規格標與價格標及限制性招標應以書面通知各廠商外，應另行公告，並視需要延長等標期。

第 76 條 廠商對於公告金額以上採購異議之處理結果不服，或招標機關逾前條第二項所定期限不為處理者，得於收受異議處理結果或期限屆滿之次日起十五日內，依其屬中央機關或地方機關辦理之採購，以書面分別向主管機關、直轄市或縣（市）政府所設之採購申訴審議委員會申訴。地方政府未設採購申訴審議委員會者，得委請中央主管機關處理。廠商誤向該管採購申訴審議委員會以外之機關申訴者，以該機關收受之日，視為提起申訴之日。前項收受申訴書之機關應於收受之次日起三日內，將申訴書移送於該管採購申訴審議委員會，並通知申訴廠商。

第 77 條 申訴應具申訴書，載明下列事項，由申訴廠商簽名或蓋章：

- 一、申訴廠商之名稱、地址、電話及負責人之姓名、性別、出生年月日、住所或居所。
- 二、原受理異議之機關。
- 三、申訴之事實及理由。
- 四、證據。
- 五、年、月、日。

申訴得委任代理人為之，代理人應檢附委任書並載明其姓名、性別、出生年月日、職業、電話、住所或居所。

民事訴訟法第七十條規定，於前項情形準用之。

第 78 條 廠商提出申訴，應同時繕具副本送招標機關。機關應自收受申訴書副本之次日起十日內，以書面向該管採購申訴審議委員會陳述意見。

採購申訴審議委員會應於收受申訴書之次日起四十日內完成審議，並將判斷以書面通

知廠商及機關。必要時得延長四十日。

第 79 條 申訴逾越法定期間或不合法定程式者，不予受理。但其情形可以補正者，應定期間命其補正；逾期不補正者，不予受理。

第 80 條 採購申訴得僅就書面審議之。

採購申訴審議委員會得依職權或申請，通知申訴廠商、機關到指定場所陳述意見。採購申訴審議委員會於審議時，得囑託具專門知識經驗之機關、學校、團體或人員鑑定，並得通知相關人士說明或請機關、廠商提供相關文件、資料。

採購申訴審議委員會辦理審議，得先行向廠商收取審議費、鑑定費及其他必要之費用；其收費標準及繳納方式，由主管機關定之。

採購申訴審議規則，由主管機關擬訂，報請行政院核定後發布之。

第 81 條 申訴提出後，廠商得於審議判斷送達前撤回之。申訴經撤回後，不得再行提出同一之申訴。

第 82 條 採購申訴審議委員會審議判斷，應以書面附事實及理由，指明招標機關原採購行為有無違反法令之處；其有違反者，並得建議招標機關處置之方式。

採購申訴審議委員會於完成審議前，必要時得通知招標機關暫停採購程序。

採購申訴審議委員會為第一項之建議或前項之通知時，應考量公共利益、相關廠商利益及其他有關情況。

第 83 條 審議判斷，視同訴願決定。

第 84 條 廠商提出異議或申訴者，招標機關評估其事由，認其異議或申訴有理由者，應自行撤銷、變更原處理結果，或暫停採購程序之進行。但為應緊急情況或公共利益之必要，或其事由無影響採購之虞者，不在此限。

依廠商之申訴，而為前項之處理者，招標機關應將其結果即時通知該管採購申訴審議委員會。

第 85 條 審議判斷指明原採購行為違反法令者，招標機關應另為適法之處置。

採購申訴審議委員會於審議判斷中建議招標機關處置方式，而招標機關不依建議辦理者，應於收受判斷之次日起十五日內報請上級機關核定，並由上級機關於收受之次日

起十五日內，以書面向採購申訴審議委員會及廠商說明理由。

第一項情形，廠商得向招標機關請求償付其準備投標、異議及申訴所支出之必要費用。

第 85-1 條 機關與廠商因履約爭議未能達成協議者，得以下列方式之一處理：

一、向採購申訴審議委員會申請調解。

二、向仲裁機構提付仲裁。

前項調解屬廠商申請者，機關不得拒絕；工程採購經採購申訴審議委員會提出調解建議或調解方案，因機關不同意致調解不成立者，廠商提付仲裁，機關不得拒絕。

採購申訴審議委員會辦理調解之程序及其效力，除本法有特別規定者外，準用民事訴訟法有關調解之規定。

履約爭議調解規則，由主管機關擬訂，報請行政院核定後發布之。

第 85-2 條 申請調解，應繳納調解費、鑑定費及其他必要之費用；其收費標準、繳納方式及數額之負擔，由主管機關定之。

第 85-3 條 調解經當事人合意而成立；當事人不能合意者，調解不成立。

調解過程中，調解委員得依職權以採購申訴審議委員會名義提出書面調解建議；機關不同意該建議者，應先報請上級機關核定，並以書面向採購申訴審議委員會及廠商說明理由。

第 85-4 條 履約爭議之調解，當事人不能合意但已甚接近者，採購申訴審議委員會應斟酌一切情形，並徵詢調解委員之意見，求兩造利益之平衡，於不違反兩造當事人之主要意思範圍內，以職權提出調解方案。

當事人或參加調解之利害關係人對於前項方案，得於送達之次日起十日內，向採購申訴審議委員會提出異議。

於前項期間內提出異議者，視為調解不成立；其未於前項期間內提出異議者，視為已依該方案調解成立。

機關依前項規定提出異議者，準用前條第二項之規定。

第 86 條 主管機關及直轄市、縣（市）政府為處理中央及地方機關採購之廠商申訴及機關與廠商間之履約爭議調解，分別設採購申訴審議委員會；置委員七人至二十五人，由主管機

關及直轄市、縣（市）政府聘請具有法律或採購相關專門知識之公正人士擔任，其中三人並得由主管機關及直轄市、縣（市）政府高級人員派兼之。但派兼人數不得超過全體委員人數五分之一。

採購申訴審議委員會應公正行使職權。採購申訴審議委員會組織準則，由主管機關擬訂，報請行政院核定後發布之。

第七章 罰則

第 87 條 意圖使廠商不為投標、違反其本意投標，或使得標廠商放棄得標、得標後轉包或分包，而施強暴、脅迫、藥劑或催眠術者，處一年以上七年以下有期徒刑，得併科新臺幣三百萬元以下罰金。

犯前項之罪，因而致人於死者，處無期徒刑或七年以上有期徒刑；致重傷者，處三年以上十年以下有期徒刑，各得併科新臺幣三百萬元以下罰金。

以詐術或其他非法之方法，使廠商無法投標或開標發生不正確結果者，處五年以下有期徒刑，得併科新臺幣一百萬元以下罰金。

意圖影響決標價格或獲取不當利益，而以契約、協議或其他方式之合意，使廠商不為投標或不為價格之競爭者，處六月以上五年以下有期徒刑，得併科新臺幣一百萬元以下罰金。

意圖影響採購結果或獲取不當利益，而借用他人名義或證件投標者，處三年以下有期徒刑，得併科新臺幣一百萬元以下罰金。容許他人借用本人名義或證件參加投標者，亦同。

第一項、第三項及第四項之未遂犯罰之。

第 88 條 受機關委託提供採購規劃、設計、審查、監造、專案管理或代辦採購廠商之人員，意圖為私人不法之利益，對技術、工法、材料、設備或規格，為違反法令之限制或審查，因而獲得利益者，處一年以上七年以下有期徒刑，得併科新臺幣三百萬元以下罰金。

其意圖為私人不法之利益，對廠商或分包廠商之資格為違反法令之限制或審查，因而獲得利益者，亦同。

前項之未遂犯罰之。

第 89 條 受機關委託提供採購規劃、設計或專案管理或代辦採購廠商之人員，意圖為私人不法之利益，洩漏或交付關於採購應秘密之文書、圖畫、消息、物品或其他資訊，因而獲得利益者，處五年以下有期徒刑、拘役或科或併科新台幣一百萬元以下罰金。

前項之未遂犯罰之。

第 90 條 意圖使機關規劃、設計、承辦、監辦採購人員或受機關委託提供採購規劃、設計或專案管理或代辦採購廠商之人員，就與採購有關事項，不為決定或為違反其本意之決定，而施強暴、脅迫者，處一年以上七年以下有期徒刑，得併科新台幣三百萬元以下罰金。

犯前項之罪，因而致人於死者，處無期徒刑或七年以上有期徒刑；致重傷者，處三年以上十年以下有期徒刑，各得併科新台幣三百萬元以下罰金。

第一項之未遂犯罰之。

第 91 條 意圖使機關規劃、設計、承辦、監辦採購人員或受機關委託提供採購規劃、設計或專案管理或代辦採購廠商之人員，洩漏或交付關於採購應秘密之文書、圖畫、消息、物品或其他資訊，而施強暴、脅迫者，處五年以下有期徒刑，得併科新台幣一百萬元以下罰金。

犯前項之罪，因而致人於死者，處無期徒刑或七年以上有期徒刑；致重傷者，處三年以上十年以下有期徒刑，各得併科新台幣三百萬元以下罰金。

第一項之未遂犯罰之。

第 92 條 廠商之代表人、代理人、受雇人或其他從業人員，因執行業務犯本法之罪者，除依該條規定處罰其行為人外，對該廠商亦科以該條之罰金。

第八章 附則

第 93 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。

第 93-1 條 機關辦理採購，得以電子化方式為之，其電子化資料並視同正式文件，得免另備書面文件。

前項以電子化方式採購之招標、領標、投標、開標、決標及費用收支作業辦法，由主管機關定之。

第 94 條 機關辦理評選，應成立五人至十七人評選委員會，專家學者人數不得少於三分之一，

其名單由主管機關會同教育部、考選部及其他相關機關建議之。

評選委員會組織準則及審議規則，由主管機關定之。

第 95 條 機關辦理採購宜由採購專業人員為之。

前項採購專業人員之資格、考試、訓練、發證及管理辦法，由主管機關會同相關機關定之。

第 96 條 機關得於招標文件中，規定優先採購取得政府認可之環境保護標章使用許可，而其效能相同或相似之產品，並得允許百分之十以下之價差。產品或其原料之製造、使用過程及廢棄物處理，符合再生材質、可回收、低污染或省能源者，亦同。

其他增加社會利益或減少社會成本，而效能相同或相似之產品，準用前項之規定。

前二項產品之種類、範圍及實施辦法，由主管機關會同行政院環境保護署及相關目的事業主管機關定之。

第 97 條 主管機關得參酌相關法令規定採取措施，扶助中小企業承包或分包一定金額比例以上之政府採購。

前項扶助辦法，由主管機關定之。

第 98 條 得標廠商其於國內員工總人數逾一百人者，應於履約期間僱用身心障礙者及原住民，人數不得低於總人數百分之二，僱用不足者，除應繳納代金，並不得僱用外籍勞工取代僱用不足額部分。

第 99 條 機關辦理政府規劃或核准之交通、能源、環保、旅遊等建設，經目的事業主管機關核准開放廠商投資興建、營運者，其甄選投資廠商之程序，除其他法律另有規定者外，適用本法之規定。

第 100 條 主管機關、上級機關及主計機關得隨時查核各機關採購進度、存貨或其使用狀況，亦得命其提出報告。

機關多餘不用之堪用財物，得無償讓與其他政府機關或公立學校。

第 101 條 機關辦理採購，發現廠商有下列情形之一，應將其事實及理由通知廠商，並附記如未提出異議者，將刊登政府採購公報：

一、容許他人借用本人名義或證件參加投標者。

- 二、借用或冒用他人名義或證件，或以偽造、變造之文件參加投標、訂約或履約者。
 - 三、擅自減省工料情節重大者。
 - 四、偽造、變造投標、契約或履約相關文件者。
 - 五、受停業處分期間仍參加投標者。
 - 六、犯第八十七條至第九十二條之罪，經第一審為有罪判決者。
 - 七、得標後無正當理由而不訂約者。
 - 八、查驗或驗收不合格，情節重大者。
 - 九、驗收後不履行保固責任者。
 - 一〇、因可歸責於廠商之事由，致延誤履約期限，情節重大者。
 - 一一、違反第六十五條之規定轉包者。
 - 一二、因可歸責於廠商之事由，致解除或終止契約者。
 - 一三、破產程序中之廠商。
 - 一四、歧視婦女、原住民或弱勢團體人士，情節重大者。
- 廠商之履約連帶保證廠商經機關通知履行連帶保證責任者，適用前項之規定。

第 102 條 廠商對於機關依前條所為之通知，認為違反本法或不實者，得於接獲通知之次日起二十日內，以書面向該機關提出異議。

廠商對前項異議之處理結果不服，或機關逾收受異議之次日起十五日內不為處理者，無論該案件是否逾公告金額，得於收受異議處理結果或期限屆滿之次日起十五日內，以書面向該管採購申訴審議委員會申訴。

機關依前條通知廠商後，廠商未於規定期限內提出異議或申訴，或經提出申訴結果不予受理或審議結果指明不違反本法或並無不實者，機關應即將廠商名稱及相關情形刊登政府採購公報。

第一項及第二項關於異議及申訴之處理，準用第六章之規定。

第 103 條 依前條第三項規定刊登於政府採購公報之廠商，於下列期間內，不得參加投標或作為決標對象或分包廠商。

- 一、有第一百零一條第一款至第五款情形或第六款判處有期徒刑者，自刊登之次日起三年。但經判決撤銷原處分或無罪確定者，應註銷之。

二、有第一百零一條第七款至第十四款情形或第六款判處拘役、罰金或緩刑者，自刊登之次日起一年。但經判決撤銷原處分或無罪確定者，應註銷之。

機關採購因特殊需要，經上級機關核准者，不適用前項之規定。

第 104 條 軍事機關之採購，應依本法之規定辦理。但武器、彈藥、作戰物資或與國家安全或國防目的有關之採購，而有下列情形者，不在此限。

一、因應國家面臨戰爭、戰備動員或發生戰爭者，得不適用本法之規定。

二、機密或極機密之採購，得不適用第二十七條、第四十五條及第六十一條之規定。

三、確因時效緊急，有危及重大戰備任務之虞者，得不適用第二十六條、第二十八條及第三十六條之規定。

四、以議價方式辦理之採購，得不適用第二十六條第三項本文之規定。

前項採購之適用範圍及其處理辦法，由主管機關會同國防部定之，並送立法院審議。

第 105 條 機關辦理下列採購，得不適用本法招標、決標之規定。

一、國家遇有戰爭、天然災害、癘疫或財政經濟上有重大變故，需緊急處置之採購事項。

二、人民之生命、身體、健康、財產遭遇緊急危難，需緊急處置之採購事項。

三、公務機關間財物或勞務之取得，經雙方直屬上級機關核准者。

四、依條約或協定向國際組織、外國政府或其授權機構辦理之採購，其招標、決標另有特別規定者。

前項之採購，有另定處理辦法予以規範之必要者，其辦法由主管機關定之。

第 106 條 駐國外機構辦理或受託辦理之採購，因應駐在地國情或實地作業限制，且不違背我國締結之條約或協定者，得不適用下列各款規定。但第二款至第四款之事項，應於招標文件中明定其處理方式。

一、第二十七條刊登政府採購公報。

二、第三十條押標金及保證金。

三、第五十三條第一項及第五十四條第一項優先減價及比減價格規定。

四、第六章異議及申訴。

前項採購屬查核金額以上者，事後應敘明原由，檢附相關文件送上級機關備查。

第 107 條 機關辦理採購之文件，除依會計法或其他法律規定保存者外，應另備具一份，保存於主管機關指定之場所。

第 108 條 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。
前項稽核小組之組織準則及作業規則，由主管機關擬訂，報請行政院核定後發布之。

第 109 條 機關辦理採購，審計機關得隨時稽察之。

第 110 條 主計官、審計官或檢察官就採購事件，得為機關提起訴訟、參加訴訟或上訴。

第 111 條 機關辦理巨額採購，應於使用期間內，逐年向主管機關提報使用情形及其效益分析。
主管機關並得派員查核之。
主管機關每年應對已完成之重大採購事件，作出效益評估；除應秘密者外，應刊登於政府採購公報。

第 112 條 主管機關應訂定採購人員倫理準則。

第 113 條 本法施行細則，由主管機關定之。

第 114 條 本法自公布後一年施行。

本法修正條文(包括中華民國九十年一月十日修正公布之第七條)自公布日施行。

第一章 總則

第一條：為了規範政府採購行為，提高政府採購資金的使用效益，維護國家利益和社會公共利益，保護政府採購當事人的合法權益，促進廉政建設，制定本法。

第二條：在中華人民共和國境內進行的政府採購適用本法。

本法所稱政府採購，是指各級國家機關、事業單位和團體組織，使用財政性資金採購依法制定的集中採購目錄以內的或者採購限額標準以上的貨物、工程和服務的行為。

政府集中採購目錄和採購限額標準依照本法規定的權限制定。

本法所稱採購，是指以合同方式有償取得貨物、工程和服務的行為，包括購買、租賃、委託、僱用等。

本法所稱貨物，是指各種形態和種類的物品，包括原材料、燃料、設備、產品等。

本法所稱工程，是指建設工程，包括建築物和構築物的新建、改建、擴建、裝修、拆除、修繕等。

本法所稱服務，是指除貨物和工程以外的其他政府採購對象。

第三條：政府採購應當遵循公開透明原則、公平競爭原則、公正原則和誠實信用原則。

第四條：政府採購工程進行招標投標的，適用招標投標法。

第五條：任何單位和個人不得採用任何方式，阻撓和限制供應商自由進入本地區和本行業的政府採購市場。

第六條：政府採購應當嚴格按照批准的預算執行。

第七條：政府採購實行集中採購和分散採購相結合。集中採購的範圍由省級以上人民政府公佈的集中採購目錄確定。

屬於中央預算的政府採購項目，其集中採購目錄由國務院確定並公佈；屬於地方預算的政府採購項目，其集中採購目錄由省、自治區、直轄市人民政府或者其授權的機構確定並公佈。

納入集中採購目錄的政府採購項目，應當實行集中採購。

第八條：政府採購限額標準，屬於中央預算的政府採購項目，由國務院確定並公佈；屬於地方預算的政府採購項目，由省、自治區、直轄市人民政府或者其授權的機構確定並公佈。

第九條：政府採購應當有助於實現國家的經濟和社會發展政策目標，包括保護環境，扶持不發達地區和少數民族地區，促進中小企業發展等。

第十條：政府採購應當採購本國貨物、工程和服務。但有下列情形之一的除外：

- （一）需要採購的貨物、工程或者服務在中國境內無法獲取或者無法以合理的商業條件獲取的；
- （二）為在中國境外使用而進行採購的；
- （三）其他法律、行政法規另有規定的。

前款所稱本國貨物、工程和服務的界定，依照國務院有關規定執行。

第十一條：政府採購的信息應當在政府採購監督管理部門指定的媒體上及時向社會公開發布，但涉及商業秘密的除外。

第十二條：在政府採購活動中，採購人員及相關人員與供應商有利害關係的，必須迴避。供應商認為採購人員及相關人員與其他供應商有利害關係的，可以申請其迴避。

前款所稱相關人員，包括招標採購中評標委員會的組成人員，競爭性談判採購中談判小組的組成人員，詢價採購中詢價小組的組成人員等。

第十三條：各級人民政府財政部門是負責政府採購監督管理的部門，依法履行對政府採購活動的監督管理職責。

各級人民政府其他有關部門依法履行與政府採購活動有關的監督管理職責。

第二章 政府採購當事人

第十四條：政府採購當事人是指在政府採購活動中享有權利和承擔義務的各類主體，包括採購人、供應商和採購代理機構等。

第十五條：採購人是指依法進行政府採購的國家機關、事業單位、團體組織。

第十六條：集中採購機構為採購代理機構。設區的市、自治州以上人民政府根據本級政府採購項目組織集中採購的需要設立集中採購機構。

集中採購機構是非營利事業法人，根據採購人的委託辦理採購事宜。

第十七條：集中採購機構進行政府採購活動，應當符合採購價格低於市場平均價格、採購效率更高、採購質量優良和服務良好的要求。

第十八條：採購人採購納入集中採購目錄的政府採購項目，必須委託集中採購機構代理採購；採購未納入集中採購目錄的政府採購項目，可以自行採購，也可以委託集中採購機構在委託的範圍內代理採購。

納入集中採購目錄屬於通用的政府採購項目的，應當委託集中採購機構代理採購；屬於本部門、本系統有特殊要求的項目，應當實行部門集中採購；屬於本單位有特殊要求的項目，經省級以上人民政府批准，可以自行採購。

第十九條：採購人可以委託經國務院有關部門或者省級人民政府有關部門認定資格的採購代理機構，在委託的範圍內辦理政府採購事宜。

採購人有權自行選擇採購代理機構，任何單位和個人不得以任何方式為採購人指定採購代理機構。

第二十條：採購人依法委託採購代理機構辦理採購事宜的，應當由採購人與採購代理機構簽訂委託代理協議，依法確定委託代理的事項，約定雙方的權利義務。

第二十一條：係供應商是指向採購人提供貨物、工程或者服務的法人、其他組織或者自然人。

第二十二條：係供應商參加政府採購活動應當具備下列條件：

- (一) 具有獨立承擔民事責任的能力；
- (二) 具有良好的商業信譽和健全的財務會計製度；
- (三) 具有履行合同所必需的設備和專業技術能力；
- (四) 有依法繳納稅收和社會保障資金的良好記錄；
- (五) 參加政府採購活動前三年內，在經營活動中沒有重大違法記錄；
- (六) 法律、行政法規規定的其他條件。

採購人可以根據採購項目的特殊要求，規定供應商的特定條件，但不得以不合理的條件對供應商實行差別待遇或者歧視待遇。

第二十三條：採購人可以要求參加政府採購的供應商提供有關資質證明文件和業績情況，並根據本法規定的供應商條件和採購項目對供應商的特定要求，對供應商的資格進行審查。

第二十四條：兩個以上的自然人、法人或者其他組織可以組成一個聯合體，以一個供應商的身份共同參加政府採購。

以聯合體形式進行政府採購的，參加聯合體的供應商均應當具備本法第二十二條規定的條件，並應當向採購人提交聯合協議，載明聯合體各方承擔的工作和義務。聯合體各方應當共同與採購人簽訂採購合同，就採購合同約定的事項對採購人承擔連帶責任。

第二十五條：政府採購當事人不得相互串通損害國家利益、社會公共利益和其他當事人的合法權益；不得以任何手段排斥其他供應商參與競爭。

供應商不得以向採購人、採購代理機構、評標委員會的組成人員、競爭性談判小組的組成人員、詢價小組的組成人員行賄或者採取其他不正當手段謀取中標或者成交。

採購代理機構不得以向採購人行賄或者採取其他不正當手段謀取非法利益。

第三章 政府採購方式

第二十六條：政府採購採用以下方式：

- 
- (一) 公開招標；
 - (二) 邀請招標；
 - (三) 競爭性談判；
 - (四) 單一來源採購；
 - (五) 詢價；
 - (六) 國務院政府採購監督管理部門認定的其他採購方式。

公開招標應作為政府採購的主要採購方式。

第二十七條：採購人採購貨物或者服務應當採用公開招標方式的，其具體數額標準，屬於中央預算的政府採購項目，由國務院規定；屬於地方預算的政府採購項目，由省、自治區、直轄市人民政府規定；因特殊情況需要採用公開招標以外的採購方式的，應當在採購活動開始前獲得設區的市、自治州以上人民政府採購監督管理部門的批准。

第二十八條：採購人不得將應當以公開招標方式採購的貨物或者服務化整為零或者以其他任何方式規避公開招標採購。

第二十九條：符合下列情形之一的貨物或者服務，可以依照本法採用邀請招標方式採購：

- (一) 具有特殊性，只能從有限範圍的供應商處採購的；
- (二) 採用公開招標方式的費用佔政府採購項目總價值的比例過大的。

第三十條：符合下列情形之一的貨物或者服務，可以依照本法採用競爭性談判方式採購：

- (一) 招標後沒有供應商投標或者沒有合格標的或者重新招標未能成立的；
- (二) 技術複雜或者性質特殊，不能確定詳細規格或者具體要求的；
- (三) 採用招標所需時間不能滿足用戶緊急需要的；
- (四) 不能事先計算出價格總額的。

第三十一條：符合下列情形之一的貨物或者服務，可以依照本法採用單一來源方式採購：

- (一) 只能從唯一供應商處採購的；
- (二) 發生了不可預見的緊急情況不能從其他供應商處採購的；
- (三) 必須保證原有採購項目一致性或者服務配套的要求，需要繼續從原供應商處添購，且添購資金總額不超過原合同採購金額百分之十的。

第三十二條：採購的貨物規格、標準統一、現貨貨源充足且價格變化幅度小的政府採購項目，可以依照本法採用詢價方式採購。

第四章 政府採購程序

第三十三條：負有編制部門預算職責的部門在編制下一財政年度部門預算時，應當將該財政年度政府採購的項目及資金預算列出，報本級財政部門匯總。部門預算的審批，按預算管理權限和程序進行。

第三十四條：貨物或者服務項目採取邀請招標方式採購的，採購人應當從符合相應資格條件的供應商中，通過隨機方式選擇三家以上的供應商，並向其發出投標邀請書。

第三十五條：貨物和服務項目實行招標方式採購的，自招標文件開始發出之日起至投標人提交投標文件截止之日止，不得少於二十日。

第三十六條：在招標採購中，出現下列情形之一的，應予廢標：

- (一) 符合專業條件的供應商或者對招標文件作實質響應的供應商不足三家的；
- (二) 出現影響採購公正的違法、違規行為的；
- (三) 投標人的報價均超過了採購預算，採購人不能支付的；
- (四) 因重大變故，採購任務取消的。

廢標後，採購人應當將廢標理由通知所有投標人。

第三十七條：廢標後，除採購任務取消情形外，應當重新組織招標；需要採取其他方式採購的，應當在採購活動開始前獲得設區的市、自治州以上人民政府採購監督管理部門或者政府有關部門批准。

第三十八條：採用競爭性談判方式採購的，應當遵循下列程序：

- (一) 成立談判小組。談判小組由採購人的代表和有關專家共三人以上的單數組成，其中專家的人數不得少於成員總數的三分之二。
- (二) 制定談判文件。談判文件應當明確談判程序、談判內容、合同草案的條款以及評定成交的標準等事項。
- (三) 確定邀請參加談判的供應商名單。談判小組從符合相應資格條件的供應商名單中確定不少於三家的供應商參加談判，並向其提供談判文件。

(四) 談判。談判小組所有成員集中與單一供應商分別進行談判。在談判中，談判的任何一方不得透露與談判有關的其他供應商的技術資料、價格和其他信息。談判文件有實質性變動的，談判小組應當以書面形式通知所有參加談判的供應商。

(五) 確定成交供應商。談判結束後，談判小組應當要求所有參加談判的供應商在規定時間內進行最後報價，採購人從談判小組提出的成交候選人中根據符合採購需求、質量和服務相等且報價最低的原則確定成交供應商，並將結果通知所有參加談判的未成交的供應商。

第三十九條：採取單一來源方式採購的，採購人與供應商應當遵循本法規定的原則，在保證採購項目質量和雙方商定合理價格的基礎上進行採購。

第四十條：採取詢價方式採購的，應當遵循下列程序：

(一) 成立詢價小組。詢價小組由採購人的代表和有關專家共三人以上的單數組成，其中專家的人數不得少於成員總數的三分之二。詢價小組應當對採購項目的價格構成和評定成交的標準等事項作出規定。

(二) 確定被詢價的供應商名單。詢價小組根據採購需求，從符合相應資格條件的供應商名單中確定不少於三家的供應商，並向其發出詢價通知書讓其報價。

(三) 詢價。詢價小組要求被詢價的供應商一次報出不得更改的價格。

(四) 確定成交供應商。採購人根據符合採購需求、質量和服務相等且報價最低的原則確定成交供應商，並將結果通知所有被詢價的未成交的供應商。

第四十一條：採購人或者其委託的採購代理機構應當組織對供應商履約的驗收。大型或者復雜的政府採購項目，應當邀請國家認可的質量檢測機構參加驗收工作。驗收方成員應當在驗收書上簽字，並承擔相應的法律責任。

第四十二條：採購人、採購代理機構對政府採購項目每項採購活動的採購文件應當妥善保存，不得偽造、變造、隱匿或者銷毀。採購文件的保存期限為從採購結束之日起至少保存十五年。

採購文件包括採購活動記錄、採購預算、招標文件、投標文件、評標標準、評估報告、定標文件、合同文本、驗收證明、質疑答复、投訴處理決定及其他有關文件、資料。

採購活動記錄至少應當包括下列內容：

- (一) 採購項目類別、名稱；
- (二) 採購項目預算、資金構成和合同價格；
- (三) 採購方式，採用公開招標以外的採購方式的，應當載明原因；
- (四) 邀請和選擇供應商的條件及原因；
- (五) 評標標準及確定中標人的原因；
- (六) 廢標的原因；
- (七) 採用招標以外採購方式的相應記載。

第五章 政府採購合同

第四十三條：政府採購合同適用合同法。採購人和供應商之間的權利和義務，應當按照平等、自願的原則以合同方式約定。

採購人可以委託採購代理機構代表其與供應商簽訂政府採購合同。由採購代理機構以採購人名義簽訂合同的，應當提交採購人的授權委託書，作為合同附件。

第四十四條：政府採購合同應當採用書面形式。

第四十五條：國務院政府採購監督管理部門應當會同國務院有關部門，規定政府採購合同必須具備的條款。

第四十六條採購人與中標、成交供應商應當在中標、成交通知書發出之日起三十日內，按照採購文件確定的事項簽訂政府採購合同。

中標、成交通知書對採購人和中標、成交供應商均具有法律效力。中標、成交通知書發出後，採購人改變中標、成交結果的，或者中標、成交供應商放棄中標、成交項目的，應當依法承擔法律責任。

第四十七條：政府採購項目的採購合同自簽訂之日起七個工作日內，採購人應當將合同副本報同級政府採購監督管理部門和有關部門備案。

第四十八條：經採購人同意，中標、成交供應商可以依法採取分包方式履行合同。

政府採購合同分包履行的，中標、成交供應商就採購項目和分包項目向採購人負責，分包供應商就分包項目承擔責任。

第四十九條：政府採購合同履行中，採購人需追加與合同標的相同的貨物、工程或者服務的，在不改變合同其他條款的前提下，可以與供應商協商簽訂補充合同，但所有補充合同的採購金額不得超過原合同採購金額的百分之十。

第五十條：政府採購合同的雙方當事人不得擅自變更、中止或者終止合同。

政府採購合同繼續履行將損害國家利益和社會公共利益的，雙方當事人應當變更、中止或者終止合同。有過錯的一方應當承擔賠償責任，雙方都有過錯的，各自承擔相應的責任。

第六章 質疑與投訴

第五十一條：供應商對政府採購活動事項有疑問的，可以向採購人提出詢問，採購人應當及時作出答复，但答复的內容不得涉及商業秘密。

第五十二條：供應商認為採購文件、採購過程和中標、成交結果使自己的權益受到損害的，可以在知道或者應知其權益受到損害之日起七個工作日內，以書面形式向採購人提出質疑。

第五十三條：採購人應當在收到供應商的書面質疑後七個工作日內作出答复，並以書面形式通知質疑供應商和其他有關供應商，但答复的內容不得涉及商業秘密。

第五十四條：採購人委託採購代理機構採購的，供應商可以向採購代理機構提出詢問或者質疑，採購代理機構應當依照本法第五十一條、第五十三條的規定就採購人委託授權範圍內的事項作出答复。

第五十五條：質疑供應商對採購人、採購代理機構的答復不滿意或者採購人、採購代理機構未在規定的時間內作出答复的，可以在答复期滿後十五個工作日內向同級政府採購監督管理部門投訴。

第五十六條：政府採購監督管理部門應當在收到投訴後三十個工作日內，對投訴事項作出處理決定，並以書面形式通知投訴人和與投訴事項有關的當事人。

第五十七條：政府採購監督管理部門在處理投訴事項期間，可以視具體情況書面通知採購人暫停採購活動，但暫停時間最長不得超過三十日。

第五十八條：投訴人對政府採購監督管理部門的投訴處理決定不服或者政府採購監督管理部門逾期未作處理的，可以依法申請行政復議或者向人民法院提起行政訴訟。

第七章 監督檢查

第五十九條：政府採購監督管理部門應當加強對政府採購活動及集中採購機構的監督檢查。

監督檢查的主要內容是：

- (一) 有關政府採購的法律、行政法規和規章的執行情況；
- (二) 採購範圍、採購方式和採購程序的執行情況；
- (三) 政府採購人員的職業素質和專業技能。

第六十條：政府採購監督管理部門不得設置集中採購機構，不得參與政府採購項目的採購活動。

採購代理機構與行政機關不得存在隸屬關係或者其他利益關係。

第六十一條：集中採購機構應當建立健全內部監督管理制度。採購活動的決策和執程序應當明確，並相互監督、相互制約。經辦採購的人員與負責採購合同審核、驗收人員的職責權限應當明確，並相互分離。

第六十二條：集中採購機構的採購人員應當具有相關職業素質和專業技能，符合政府採購監督管理部門規定的專業崗位任職要求。

集中採購機構對其工作人員應當加強教育和培訓；對採購人員的專業水平、工作實績和職業道德狀況定期進行考核。採購人員經考核不合格的，不得繼續任職。

第六十三條：政府採購項目的採購標準應當公開。

採用本法規定的採購方式的，採購人在採購活動完成後，應當將採購結果予以公佈。

第六十四條：採購人必須按照本法規定的採購方式和採購程序進行採購。

任何單位和個人不得違反本法規定，要求採購人或者採購工作人員向其指定的供應商進行採購。

第六十五條：政府採購監督管理部門應當對政府採購項目的採購活動進行檢查，政府採購當事人應當如實反映情況，提供有關材料。

第六十六條：政府採購監督管理部門應當對集中採購機構的採購價格、節約資金效果、服務質量、信譽狀況、有無違法行爲等事項進行考核，並定期如實公佈考核結果。

第六十七條：依照法律、行政法規的規定對政府採購負有行政監督職責的政府有關部門，應當按照其職責分工，加強對政府採購活動的監督。

第六十八條：審計機關應當對政府採購進行審計監督。政府採購監督管理部門、政府採購各當事人有關政府採購活動，應當接受審計機關的審計監督。

第六十九條：監察機關應當加強對參與政府採購活動的國家機關、國家公務員和國家行政機關任命的其他人員實施監察。

第七十條：任何單位和個人對政府採購活動中的違法行爲，有權控告和檢舉，有關部門、機關應當依照各自職責及時處理。

第八章 法律責任

第七十一條：採購人、採購代理機構有下列情形之一的，責令限期改正，給予警告，可以並處罰款，對直接負責的主管人員和其他直接責任人員，由其行政主管部門或者有關機關給予處分，並予通報：

- (一) 應當採用公開招標方式而擅自採用其他方式採購的；
- (二) 擅自提高採購標準的；
- (三) 委託不具備政府採購業務代理資格的機構辦理採購事務的；
- (四) 以不合理的條件對供應商實行差別待遇或者歧視待遇的；
- (五) 在招標採購過程中與投標人進行協商談判的；
- (六) 中標、成交通知書發出後不與中標、成交供應商簽訂採購合同的；
- (七) 拒絕有關部門依法實施監督檢查的。

第七十二條：採購人、採購代理機構及其工作人員有下列情形之一，構成犯罪的，依法追究刑事責任；尚不構成犯罪的，處以罰款，有違法所得的，並處沒收違法所得，屬於國家機關工作人員的，依法給予行政處分：

- (一) 與供應商或者採購代理機構惡意串通的；

- (二) 在採購過程中接受賄賂或者獲取其他不正當利益的；
- (三) 在有關部門依法實施的監督檢查中提供虛假情況的；
- (四) 開標前洩露標底的。

第七十三條：有前兩條違法行爲之一影響中標、成交結果或者可能影響中標、成交結果的，按下列情況分別處理：

- (一) 未確定中標、成交供應商的，終止採購活動；
- (二) 中標、成交供應商已經確定但採購合同尚未履行的，撤銷合同，從合格的中標、成交候選人中另行確定中標、成交供應商；
- (三) 採購合同已經履行的，給採購人、供應商造成損失的，由責任人承擔賠償責任。

第七十四條：採購人對應當實行集中採購的政府採購項目，不委託集中採購機構實行集中採購的，由政府採購監督管理部門責令改正；拒不改正的，停止按預算向其支付資金，由其上級行政主管部門或者有關機關依法給予其直接負責的主管人員和其他直接責任人員處分。

第七十五條：採購人未依法公佈政府採購項目的採購標準和採購結果的，責令改正，對直接負責的主管人員依法給予處分。

第七十六條：採購人、採購代理機構違反本法規定隱匿、銷毀應當保存的採購文件或者偽造、變造採購文件的，由政府採購監督管理部門處以二萬元以上十萬元以下的罰款，對其直接負責的主管人員和其他直接責任人員依法給予處分；構成犯罪的，依法追究刑事責任。

第七十七條：供應商有下列情形之一的，處以採購金額千分之五以上千分之十以下的罰款，列入不良行爲記錄名單，在一至三年內禁止參加政府採購活動，有違法所得的，並處沒收違法所得，情節嚴重的，由工商行政管理機關吊銷營業執照；構成犯罪的，依法追究刑事責任：

- (一) 提供虛假材料謀取中標、成交的；

- (二) 採取不正當手段詆毀、排擠其他供應商的；
- (三) 與採購人、其他供應商或者採購代理機構惡意串通的；
- (四) 向採購人、採購代理機構行賄或者提供其他不正當利益的；
- (五) 在招標採購過程中與採購人進行協商談判的；
- (六) 拒絕有關部門監督檢查或者提供虛假情況的。

供應商有前款第（一）至（五）項情形之一的，中標、成交無效。

第七十八條：採購代理機構在代理政府採購業務中有違法行爲的，按照有關法律規定處以罰款，可以依法取消其進行相關業務的資格，構成犯罪的，依法追究刑事責任。

第七十九條：政府採購當事人有本法第七十一條、第七十二條、第七十七條違法行爲之一，給他人造成損失的，並應依照有關民事法律規定承擔民事責任。

第八十條：政府採購監督管理部門的工作人員在實施監督檢查中違反本法規定濫用職權，玩忽職守，徇私舞弊的，依法給予行政處分；構成犯罪的，依法追究刑事責任。

第八十一條：政府採購監督管理部門對供應商的投訴逾期未作處理的，給予直接負責的主管人員和其他直接責任人員行政處分。

第八十二條：政府採購監督管理部門對集中採購機構業績的考核，有虛假陳述，隱瞞真實情況的，或者不作定期考核和公佈考核結果的，應當及時糾正，由其上級機關或者監察機關對其負責人進行通報，並對直接負責的人員依法給予行政處分。

集中採購機構在政府採購監督管理部門考核中，虛報業績，隱瞞真實情況的，處以二萬元以上二十萬元以下的罰款，並予以通報；情節嚴重的，取消其代理採購的資格。

第八十三條：任何單位或者個人阻撓和限制供應商進入本地區或者本行業政府採購市場的，責令限期改正；拒不改正的，由該單位、個人的上級行政主管部門或者有關機關給予單位責任人或者個人處分。

第九章 附則

第八十四條：使用國際組織和外國政府貸款進行的政府採購，貸款方、資金提供方與中方達成的協議對採購的具體條件另有規定的，可以適用其規定，但不得損害國家利益和社會公共利益。

第八十五條：對因嚴重自然災害和其他不可抗力事件所實施的緊急採購和涉及國家安全和秘密的採購，不適用本法。

第八十六條：軍事採購法規由中央軍事委員會另行製定。

第八十七條：本法實施的具體步驟和辦法由國務院規定。

第八十八條：本法自2003年1月1日起施行。

