

中央機關最有利標決標案件執行情形檢討分析專報

壹、前言

政府採購法施行（下稱「採購法」）之前，各機關辦理採購係依據「機關營繕工程及購置定製變賣財物稽察條例」及審計等相關法規，向以合於招標文件規定之最低標價得標為原則，此種決標方式，雖得藉由市場自由競價機制，以達到公開、公正之採購精神，惟僅就價格作為競爭考量，易因廠商間不法串謀，造成假性競爭而行圍標之實，於採購結果之公正期待性上有所偏差；再則，亦可能造成廠商以品質良莠不齊之採購標的進行低價搶標，使機關無法採購功能佳、品質優良之標的，甚而衍生後續履約爭議與紛爭案件，各界對於政府無法善用預算，採購最符合機關需求之標的已多所詬病。有鑑於此，政府為提昇採購效率與確保採購品質，於採購法制定之初，乃參酌先進國家之作法及世界貿易組織政府採購協定之規定，加入採行「最有利標」決標機制，讓機關得自行依採購案件性質，依法採用最有利標決標之招標方式，經由投標廠商所提供之技術、品質、功能、商業條款或價格、創意及回饋等項目，綜合考量評選後，擇定最優決標對象，使機關能在既定預算範圍內，採購品質佳、功能效益強，且價格合理之標的。

「最有利標」決標機制立意甚佳，設計意旨在改善最低標搶標產生採購標的品質不良等缺點，而達提昇採購功效之目的，惟施行以來，最有利標決標機制因部分採購案件評選專業不足，加以法令規定迭有修正；復因部分辦理採購人員對相關作業程序未臻熟稔，以及招標、決標過程非正當性之人為介入，肇致於實務執行上迭受外界質疑，所衍生之官商勾結舞弊亦時有所聞，如國科會南科高鐵減震工程、民航局中正機場第一航廈屋頂防水統包工程、國防部新竹市眷村改建工程、台電公司

第六輸變電計畫工程、海軍光華六號快艇案、故宮擴建工程及八年 800 億治水工程等案，咸因採行最有利標決標方式涉及弊端而深受社會矚目，此由行政院公共工程委員會（以下簡稱工程會）曾發布之新聞稿（發稿日期：97 年 1 月 28 日）—「邇來發生幾件工程弊案，涉及技術服務廠商勾結採購評選委員影響評選公正、設計人員不法綁標、違法審查材料、監造人員接受廠商招待喝花酒、甚至拿施工廠商薪水等違法事件，嚴重影響公共工程品質及政府清廉形象，工程會將督促各機關嚴懲不法工程人員及廠商，絕不寬貸。」亦可窺見。綜觀外界對最有利標之質疑多為利用最有利標掩護內定廠商、高價決標浪費公帑、履約品質不良、廠商期約賄賂評選委員等，顯見最有利標決標機制之執行成效與立法意旨能否趨於一致，容有探討餘地。

綜前所述，為期落實政府採購制度，依公平、公開之採購程序，提升採購效率與功能，確保採購品質之立法意旨。茲就近年來政風機構參與監辦、專案稽核（清查）所見缺失及各該機關曾發生之弊案予以檢討分析並編撰本專報，同時亦就易滋弊端環節提供相關建議事項，期做為爾後策進採購作業或法規研修之參考，以提昇整體採購環境為目標。

貳、現況檢討

為因應最有利標機制之實施，工程會訂頒「最有利標評選辦法」、「採購評選委員會組織準則」、「採購評選委員會審議規則」、「機關委託專業服務廠商評選及計費辦法」等相關子法，以及「採購評選委員會委員須知」、「最有利標作業手冊」等。此外，針對行政院蘇前院長於 95 年 3 月 22 日行政院第 2983 次會議，對工程會提出「最有利標決標機制之檢討改進措施報告」後提示：希望各部會務必正視「最有利標」產生之問題，就主管部分加強檢視是否有疏漏或遭質疑之處，並指示應以「最低

標為原則、最有利標為例外」相輔相成，俾利各標案能公平合理進行。針對此一政策，工程會賡續強化最有利標制度及委員遴選制度之改進，分別訂定及修訂「機關異質採購最有利標作業須知」、「異質工程採購認定原則」、「專家學者建議名單資料庫審議小組設置要點」等相關作業規定，顯示主管機關為建構清廉優質之政府採購環境之決心。茲就現行法令規定、作業流程及執行現況，擇要臚述如下：

一、法令規章

最有利標決標依採購法第 52 條規定，屬機關辦理採購決標原則之一，其適用前提應符合採購法第 52 條第 2 項及同法施行細則第 66 條，即須「以異質之工程、財物或勞務採購而不宜以本法第 52 條第 1 項第 1 款或第 2 款辦理者為限」，「所稱異質之工程、財物或勞務採購，指由不同廠商所供應之工程、財物或勞務，於技術、品質、功能、效益、特性或商業條款等有差異者」為限。申言之，其法令依據主要係採購法第 52 條第 1 項第 3 款及同法第 56 條第 3 項，工程會以「適用最有利標決標」稱之。

至於依據採購法第 22 條第 1 項第 9 款或第 10 款等，所採行之限制性招標，基於各該相關子法規定採購評選委員會評選優勝廠商，其評選作業部分，係準用採購法有關最有利標之評選規定，爰稱之「準用最有利標」。

而未達公告金額之採購，依「中央機關未達公告金額採購招標辦法」第 2 條第 1 項第 3 款，公開取得書面報價或企劃書，採用最有利標之精神，擇最符合需要者議價，或擇 2 家以上最符合需要者依序議價或比價，謂之「取最有利標精神擇最符合需要者」（以下簡稱取最有利標精神）。

另本專報如無特別指明，以下所述「最有利標」者，其義

包括前述「適用最有利標決標」、「準用最有利標」及「取最有利標精神」，相關法令規定及修正情形如下：

(一)最有利標評選辦法：

依政府採購法第 56 條第 4 項規定訂定之，自 88 年 5 月 17 日工程會(88)工程企字第 8806853 號令發布迄今歷經 4 次修法，最近修正日為 96 年 4 月 25 日。

(二)採購評選委員會組織準則：

依政府採購法第 92 條第 2 項規定訂定之，自 88 年 5 月 21 日工程會(88)工程企字第 8806986 號令發布迄今歷經 6 次修法，最近修正日為 96 年 7 月 20 日。

(三)採購評選委員會審議規則：

依政府採購法第 94 條第 2 項規定訂定之，自 88 年 5 月 21 日工程會(88)工程企字第 8806986 號令發布迄今歷經 6 次修法，最近修正日為 96 年 4 月 25 日。

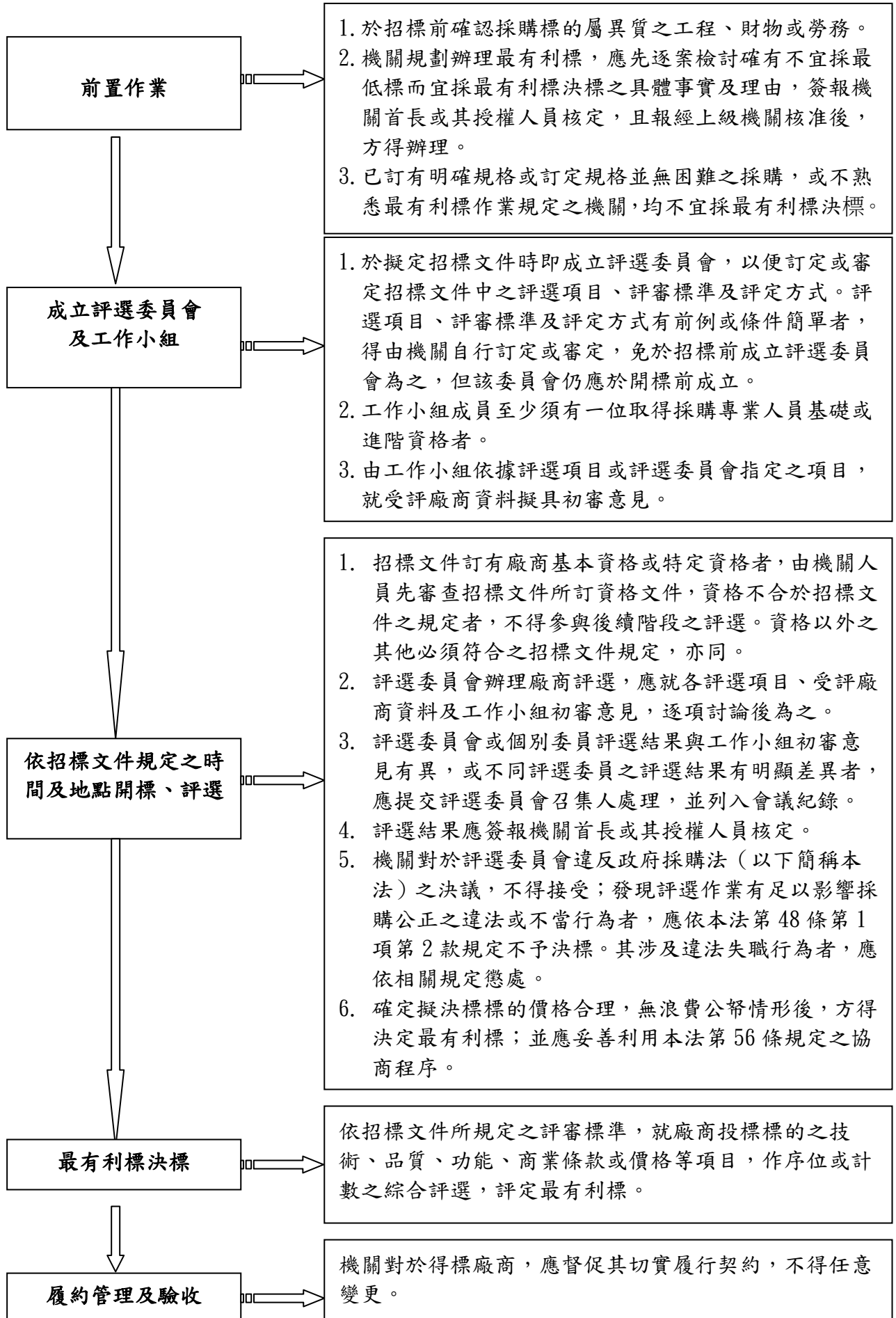
二、現行業務作業流程

工程會編寫之「最有利標作業手冊」就「最有利標」之適用情形及作業程序著有規範；另「機關異質採購最有利標作業須知」、「異質工程採購認定原則」、「異質最有利標作業流程圖」等，亦由工程會公布於該會網站，於此不贅。茲就相關重要函釋補充如下：

- (一) 工程會為防杜採購評選委員發生違失之情事，於 95 年 8 月 14 日工程企字第 09500306690 號函修正「機關異質採購最有利標作業須知」第 6 點規定：「機關對於本委員會違反本法之決議，不得接受；發現評選作業有足以影響採購公正之違法或不當行為者，應依本法第 48 條第 1 項第 2 款規定不予開標決標。其涉及違法失職行為者，應依相關規定懲處」。

- (二) 機關辦理採購，如有需依採購法第 94 條規定成立評選委員會者，自 95 年 10 月 2 日中午 12 時「最有利標標案管理系統」正式啟用後，如未利用旨揭系統完成招標前置作業（包括遴選委員作業及最有利標前置作業）者，將無法辦理招標公告之傳輸作業。（工程會 95 年 9 月 26 日工程企字第 09500371950 號函）
- (三) 機關依「機關異質採購最低標作業須知」辦理採購，所訂定審查標準及成立審查委員會、工作小組，係為採評分方式審查廠商之投標文件內容，因涉及投標廠商合格與否之審認，為求公正客觀，有予以嚴謹規範之必要，爰應比照最有利標評選辦法及採購評選委員會之相關規定。（工程會 96 年 2 月 7 日工程企字第 09600061480 號函）

異質最有利標作業流程圖



三、統計分析

(一) 中央機關近年來最有利標決標案件執行情形統計：

經統計中央機關暨所屬（以臺北市政府、高雄市政府、交通部、經濟部、財政部、內政部及衛生署為例），91年至95年採購總件數為212,929件，採最有利標決標（包括準用最有利標及未達公告金額採購參考最有利標精神決標原則）之件數共計12,169件，佔總決標件數5.72%，各機關最有利標決標案件與採購總件數統計如下表：

年度/ 機關別	91		92		93		94		95		採購總件 數合計	最有利標 決標合計	最有利標 所佔比例
	採購 總件數	最有利 標件數	採購 總件數	最有利 標件數	採購 總件數	最有利 標件數	採購 總件數	最有利 標件數	採購 總件數	最有利 標件數			
臺北市 政府	8201	305	8500	590	9454	671	8468	576	10338	633	44961	2775	6.17%
高雄市 政府	1703	74	1973	29	2050	50	2417	77	2599	101	10742	331	3.08%
交通部	5726	145	5575	213	5410	297	5518	300	5779	260	28008	1215	4.34%
經濟部	20477	673	18149	770	18434	964	18395	921	18654	707	94109	4035	4.29%
財政部	2917	26	2855	62	2727	103	3081	119	3831	93	15170	403	2.66%
內政部	1534	167	1751	251	1776	325	1860	323	1728	346	8649	1412	16.33%
衛生署	1819	218	2013	309	2306	377	2607	565	2545	529	11290	1998	17.6%
總計	42377	1608	40816	2224	42157	2787	42346	2881	45474	2669	212929	12169	5.72%

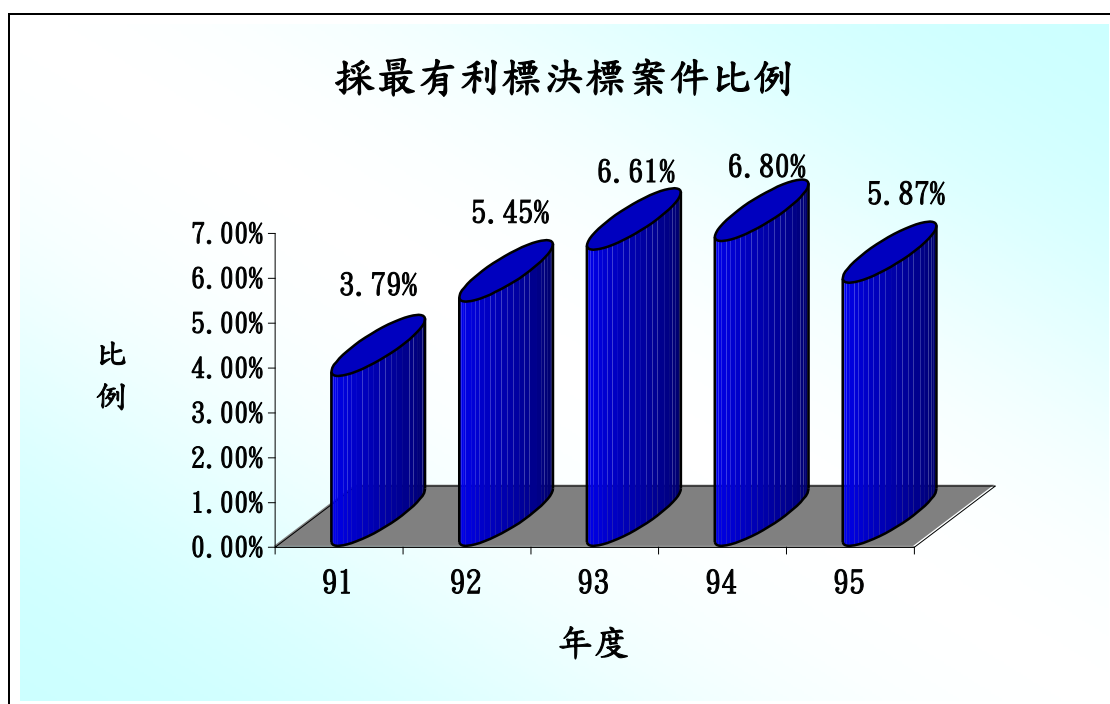
(二) 最有利標決標案件佔採購總件數比例之年度增長情形：

最有利標決標案件佔全部採購案件之比例，從91年3.79%、92年5.45%、93年6.61%至94年6.8%，95年亦達5.87%，大體上呈逐年攀升趨勢，惟95年略為下降。

另依工程會政府採購資訊公告系統決標資料庫統計結果，分析96年及95年兩年度1月至8月間採最有利標決

標之案件，其中 95 年度採最有利標決標之工程採購決標金額總計為 410.13 億元（占所有工程採購 18.%）；96 年度採最有利標決標之工程採購決標金額總計為 281.98 億元（占所有工程採購 11.28%），減少 128.15 億元，顯示各機關採用最有利標決標方式辦理採購之案件數，已有下降趨勢，此應係與 95 年 3 月 22 日行政院第 2983 次會議決議指示「採購案件以最低標為原則、最有利標為例外」及工程會陸續採行相關改善措施有關。

年度	91	92	93	94	95	平均
最有利標案件比例	3.79%	5.45%	6.61%	6.80%	5.87%	5.72%

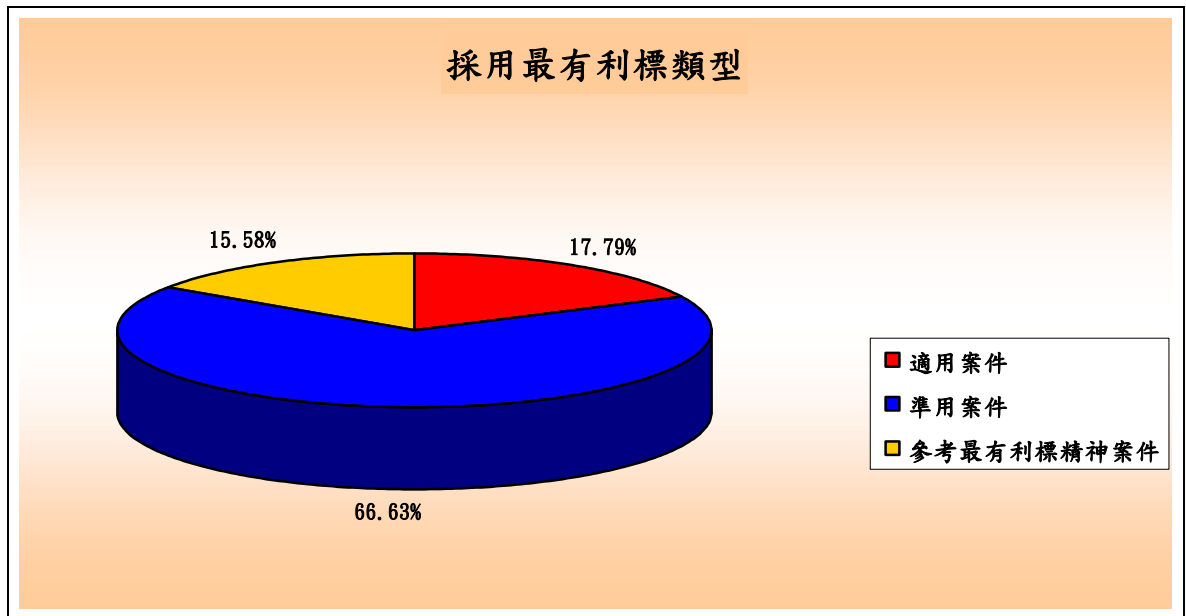


（三）最有利標決標案件依適用最有利標案件、準用最有利標案件及參考最有利標精神案件之分類統計如下表：

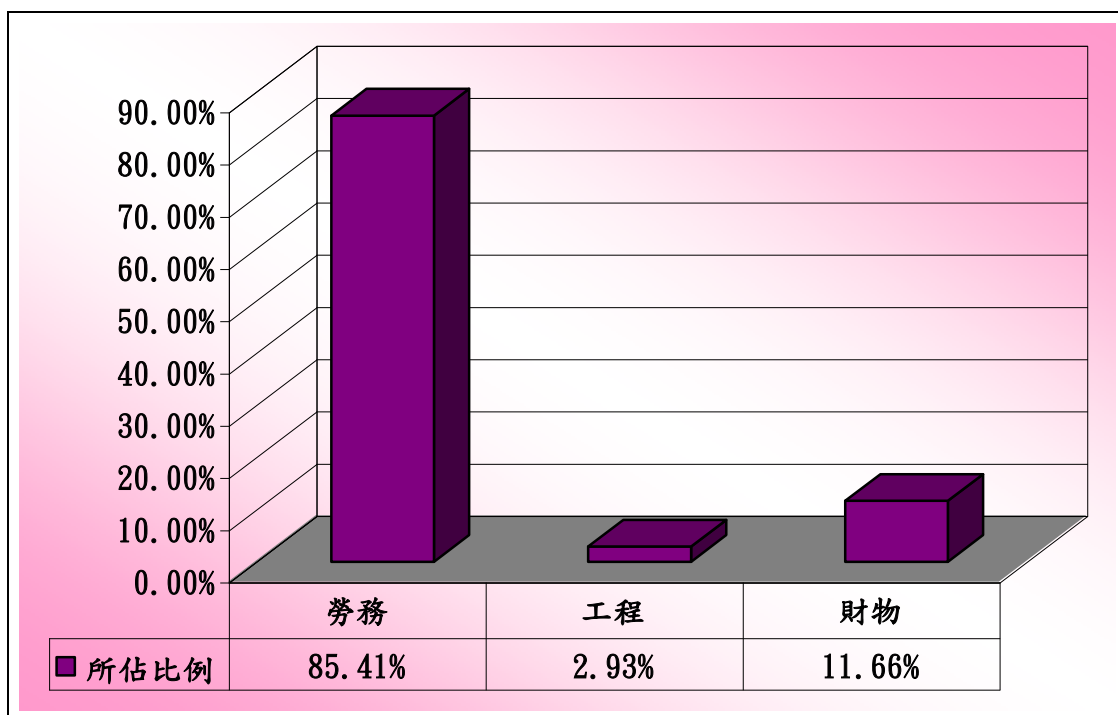
各機關最有利標決標案件中，以採「準用最有利標案件」比例為最高，約近 6 成 7，「適用最有利標決標案件」及「參

考最有利標精神案件」合計約佔 3 成 3。各機關均以採取「準用最有利標」採購件數為最多，故有關準用最有利標採購之作業程序尤應加強注意是否落實辦理，以免發生違失。

採用模式	適用案件	準用案件	參考最有利標精神案件
所佔比例	17.79%	66.63%	15.58%



- (四) 各機關最有利標決標案件依勞務、工程及財物採購類型區分，統計情形如下表：
- 其中「勞務」案件最多，佔 85.41%，「財物」案件佔 11.66%，「工程」案件佔 2.93%。工程案件雖採最有利標決標之比例最低，惟其採購預算動輒數千萬或上億元，如以決標金額所佔比例觀之，則遠較財物及勞務案件為高，其重要性不容怠忽。



四、稽核所見缺失

為瞭解各機關辦理最有利標決標案件相關作業程序之疏漏情形，避免發生重覆性之缺失，爰將政風機構實務稽核所常見之缺失態樣彙整如列表所示；至其餘缺失屬工程會已公布之「最有利標錯誤行為態樣」或「政府採購錯誤行為態樣」者，則不另贅述：

項次	稽核發現缺失	依據
1	機關評選最有利標之過程中，未依規定將各次會議均作成紀錄，或未於紀錄中載明相關事項。	最有利標評選辦法第 23 條
2	評選委員會之召集人，非評選委員之一。	採購評選委員會組織準則第 7 條
3	工作小組未依應依據評選項目或評選委員會指定之項目，就受評廠商資料擬具初審意見。	採購評選委員會審議規則第 3 條
4	評選委員會之會議紀錄僅紀錄出席委員姓名，未予記錄請假委員姓名。	採購評選委員會審議規則第 11 條第 6 款

5	決標公告僅登載評選委員請假，未登載其姓名。	採購評選委員會委員須知第12點
6	評選委員會未將審查結果報機關首長或其授權人員核定。	機關異質採購最有利標作業須知第6點
7	未於成立評選委員會時一併成立工作小組；工作小組成員未符合規定。	採購評選委員會組織準則第8條第1項
8	評選委員會委員名單，如於開始評選前應予保密者，涉及委員姓名之相關公文及紀錄未以密件處理及未採分繕發文。	採購評選委員會組織準則第6條第1項

參、可能發生弊失之因素及態樣

最有利標之後設基礎乃係欲衡量採購標之功能效益與價格對比之適當性及平衡性，「物佳價宜」為採購評選之指標，期使機關於既定預算範圍內，採購到品質最佳之標的，發揮預算合理支用之價值性；亦可鼓勵廠商提供優良企劃專業，從事非價格競爭，以提昇市場良性競爭力，並藉由廠商之專業規劃與服務，使整體採購更臻完善。理論上以最有利標決標於採購效益期待性及品質管理上應較有保障，然於實務推行上猶存諸多疏漏與缺失，除屬機關誤用法令或作業方式錯誤者外，亦亟需藉由各機關於辦理採購業務中不斷發現問題所在或不合宜情事等，以供為採購主管機關修法或釋例之參考。茲綜合前述採購案件統計分析、及政風機構同仁參與監辦、稽核所見缺失等，分就法規、制度、執行等面向，探討可能發生弊失之因素及態樣，臚述如后：

一、法規面

(一) 「最有利標」相關法規更修頻仍，致易滋生錯誤

「最有利標評選辦法」、「採購評選委員會審議規則」及「採購評選委員會組織準則」等相關作業規定近年來迭有修

正，此為工程會為因應推動採購業務需要，據以適時增修相關法令及作業規定，本屬適當，惟仍顯示相關法令規定似未盡完備，致法令變動頻仍，易造成機關人員疏於注意而有適用非現時有效法規，發生採購錯誤行為之情形。

(二) 協助評選人員迴避規定，似未盡周全

按「採購評選委員會組織準則」第 8 條第 3 項規定「第 1 項及第 2 項協助評選人員之迴避，準用採購評選委員會審議規則第 14 條規定」，惟協助評選人員（外聘之專業人士、學者、專家）有無準用前揭審議規則第 14 條之 1 規定，應另行解釋為宜。

(三) 最有利標「異質性」認定標準不一

按採購法第 52 條第 2 項規定，略以：「機關採最有利標決標者，以『異質』之工程、財物或勞務採購而不宜以最低標決標辦理者為限」。所謂「異質性」依採購法施行細則第 66 條規定，係指不同廠商所供應之工程、財物或勞務，於技術、品質、功能、效益、特性或商業條款等，有差異者而言。揆其內容較為抽象而無具體客觀標準，致各採購機關均自行解讀，於實務認定上莫衷一是，因任何工程、財物、勞務之採購，皆可能存在技術、品質、功能、效益或商業條款之差異性，造成機關採行最有利標決標方式於招標決定上之落差，此種因「異質」之不確定法律概念，間接賦予行政機關適用最有利標決標時，有相當之判斷餘地，如機關恣意妄為，則所謂「異質性」之標準，難免有無限上綱而流於偏頗之虞，實難以防範最有利標之濫用。

(四) 排除採用最有利標決標案件之範圍未臻明確

現行採購招標作業，遵奉行政院指示以「最低標為原則，最有利標為例外」原則，工程會為確保各機關依公平、

公正原則執行最有利標之評選規定，並建立以最低標辦理異質之工程、財物及勞務採購，分別訂有機關異質採購最有利標作業須知及機關異質採購最低標作業須知，並就工程類之異質採購案件究應採最低標或最有利標，訂定參考適用之情形(工程採購決標方式一覽表)供各機關參酌，俾釐清工程採購之決標方式及異質認定原則，惟對勞務及財物採購案件則尚未訂定類似之參考案型供實務執行遵循，在目前限縮最有利標適用範圍之政策下，採購單位如何擇定適合之決標方式將益形困難。

二、制度面

(一) 評選委員遴選機制尚欠周延

1、評選委員來源區域化

採購評選委員雖可由工程會公布之名單(專家、學者)從中遴聘，惟部分委員可能因採購機關(散布於北、中、南、東部)路途遙遠，無意願加入評選小組，久之則形成專家、學者區域化問題，連帶產生投標廠商可能洞悉機關外聘委員名單；另因工程會公布之評選委員係以專業背景為考量，採購機關無法瞭解擬遴聘委員之品德操守，極易造成評選不公之情事。

2、外聘委員遴選不當

「採購評選委員會組織準則」第4條之1規定：「機關辦理不同之採購案，應避免遴選相同之專家、學者擔任委員。但無其他更適合者，不在此限」。然實務上發現機關有浮濫援引但書規定，而刻意規避遴選限制之情形，於辦理採購案件時，均遴選關係良好且配合度高之同一批專家學者擔任委員之情形，雖無違法之處，惟相同評選委員參與時日一久，極易衍生受人情請託而作出

違背專業判斷之弊端情事。

又工程會為更切合業務需要，於專家學者建議名單資料庫陸續增訂「專家學者專長類科別一覽表」之類科，同時規定機關應先行利用「最有利標標案管理系統」篩選建議名單遴聘專家學者；然機關有否依據與標案所具之相關專門知識辦理，依前開管理系統尚無法列為異常加以稽核，如評選委員未具備採購案件相關專門知識，則有影響評選公正性與採購品質之虞。

3、機關派兼評選委員未考量專門知識，便宜行事

依「採購評選委員會組織準則」第4條第1項規定，評選委員係由機關就具有與採購案相關專門知識之人員派兼或聘兼之。惟部分機關輒將內部人員列為內聘派兼委員，然並未敘明該等人員與採購案所具之相關專門知識，便宜行事，逕冠以「職稱」作為遴選依據，或屬機關內部人員，不就個案考量有否具備專門知識，輪流互為單位間不同採購之評選委員，顯與前開組織準則所揭示之條文意旨未符。

4、評選委員遴選易受人為操縱

採購法第94條規定：「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…」，其成員人選範圍及簽報組成程序於「採購評選委員會組織準則」第4條各項咸有明確規範，惟法令上僅規定委員人數上、下限及委員需具有與採購案相關專業知識及外聘專家學者人數之比例，因此機關首長聘派時，於形式上符合規定，即屬合法；部分有意主導標案結果之首長，在遴聘委員過程中，授意承辦單位簽聘特定人員或其熟識人員為評選委員，致使所辦理採購案受到不正常

因素干擾，或以外聘專家學者遴選不易為由，另聘任工程會建議名單以外之人員為外聘委員，影響採購之超然獨立及客觀性，上述情形均易造成人為因素凌駕專業，不當操縱評選結果。

5、評選委員工作事項與報酬支給，未盡公允

依現行作業規定，不論評選案件之案情複雜度，參與評選案之外聘評選委員均係依據行政院頒「各機關學校出席費及稿費支給要點」支領出席費2000元，其中出席費係因會議之出席所得支給之酬勞，審查費（屬稿費之一），係因提供書面審查意見所得支給之酬勞，二者性質有所不同，是以就會議之出席而言，不得重複支給出席費與審查費。此對經費動輒達數仟萬元甚至數億元之採購而言，評選時廠商所提之企劃書等資料數量往往相當龐雜，委員需投注大量精力時間詳閱廠商投標文件外，甚者尚須赴投標廠商處勘查（按開會當天依評選所需實地至投標廠商之廠房勘查所作審查，僅係作為出席會議時發表意見之參考，屬會前準備工作，其與書面審查仍有所不同，依「主計月刊—主計長信箱」答覆，自不得支給審查費可證），其支領報酬顯難反映實際工作量，致使部份學者專家，雖列名於工程會資料庫建議名單中，卻對擔任評選委員興趣缺缺，抑或受聘後出席評選會意願低落，影響採購品質。

6、評選委員人數逕以下限組成，未盡周延

屬巨額或查核金額以上採購，或採購性質涉及不同專業領域，部分機關為利評選會議之召開，不考量委員會之適當人數之合理性及必要性，常以置委員5人組成之，且外聘委員符合最低人數2人之情形；或其外聘委員專長領域未

按採購性質所占比例予以遴聘，作業方式均有失嚴謹。

(二) 評選委員會之答詢承諾事項疑涉協商措施之虞

部分機關或囿於不諳「協商措施」之執行方式，或受限於採購標的之執行期限，爰未於原招標文件已標示得更改項目之內容採行「協商措施」，然於評選階段，利用簡報及答詢時機，要求廠商改善(正)或增加履約內容或方式，而參與廠商基於獲取得標機會，亦當場允諾辦理，致衍生評選爭議，造成評選不公之情形。

(三) 無評審結果時限規定，延宕採購作業

最有利標投標截止投標日、資格審查及評選(審)時間如間隔太久，易生程序外接觸之情事。因該等案件之評選(審)過程，相關法令尚無時限規定，雖部分評選(審)案截標後數日即選優決標辦理評選作業，惟仍有少數標案延宕數月遲遲無法決標，其中或為邀集評選委員不易，亦有私下與投標廠商、評選委員接觸談條件者，除造成承辦單位行政負荷外，更讓外界存有質疑空間。

(四) 採購專業人員訓練方向，尚有改善空間

現行採購專業人員資格考試訓練之基礎訓練班達 80 小時，各機關多以採購單位(總務、秘書或庶務等)人員納入優先參訓對象，惟機關需求、使用單位或主持開(決)標、驗收人員，甚者監辦單位，均有知悉採購法之必要，然渠等人員並無充足名額或時間參與基礎訓練班訓練，致採購錯誤行為態樣重複發生，影響採購業務之推動。

三、執行面

(一) 「準用最有利標」認定寬鬆

按符合採購法第 22 條第 1 項第 9 款、第 10 款「準用最有利標」採購，並不適用採購法第 52 條第 1 項第 1 款或第

2款，且機關得本於權責自行認定採購案得否採行「準用最有利標」，致有部分機關為規避「最有利標決標」應報上級機關核准及或第一次招標開標應有3家以上合格廠商規定，或為節省辦理招標作業次數（未採複數決標），未能審酌採購標的性質及招標依據之適法性，逕將不同屬性採購案件合併（或非屬同一性質、或與專業服務無關之財物購置），並認定符合「專業服務」（或設計競賽）而辦理招標，且對其中得以最低標辦理決標之標的而言，而採最有利標決標，不無有浪費公帑之虞。

（二）準備作業欠週延

規劃以「最有利標」作業方式辦理之採購案件，對於同分或同序位之規定，於招標文件互異，或對「適用最有利標決標」、「準用最有利標」之採購，有關總評分最高、序位第1或價格與總評分之商數最低之廠商，有2家以上相同且均得為決標對象者，其規定處理方式與政府採購法令未符，影響決標對象之正確性。

（三）未妥為訂定合理採購預算

採購案件屬評選（審）且訂有底價方式辦理者，部分機關承辦單位逕以企劃書報價作為訂定底價之唯一採計方式，並未落實採購法第46條有關底價訂定之規定，致予得標廠商超額利潤空間之可能性，或有採購預算支出不合理與浪費公帑之虞。

（四）評選委員名單保密作業未臻完善

依據「採購評選委員會組織準則」第6條第1項前段規定：「本委員會委員名單，於開始評選前應予保密…」，爰如遴選作業之相關簽陳、書函、傳遞流程、開會通知等，自應依文書保密規定處理，然而部分機關需求單位並非

經常辦理採購作業，故前揭程序未以保密方式辦理，此外亦有於寄發委員聘函或委員會開會通知單時，將所有委員名單繕打其上之情形，造成廠商極易利用外洩委員名單進行請託關說，衍生利益輸送不法情事。

(五) 委員未親自出席評選或由代理人代理

「採購評選委員會審議規則」第 6 條規定略以：「委員應公正辦理評選。評選及出席會議，應親自為之，不得代理」。然實務稽核發現，部分機關仍未依規定辦理，允許委員由他人代理出席情形，或評選會議主持人非屬委員身份，或主持人雖為委員但不參與評選之情事，與前揭規定不符。

(六) 評選委員會之組成，違反「迴避」規定

依「採購評選委員會審議規則」第 14 條之 1，及「採購評選委員會委員須知」第 3 點規定，採購評選委員會委員自接獲評選有關資料之時起，不得就該採購案參加投標、作為投標廠商之分包商或擔任工作成員。惟實務發生已構成前揭審議規則第 14 條之 1 情形者，卻以要求該委員解聘因應，仍將該特定廠商作為決標對象之情形。

(七) 工作小組組成或初審作業未符規定

依「採購評選委員會組織準則」第 8 條第 1 項：「機關應於本委員會成立時，一併成立三人以上之工作小組，協助本委員會辦理與評選有關之作業，其成員由機關首長或其授權人員指定機關人員或專業人士擔任，且至少應有一人具有採購專業人員資格。」，另「採購評選委員會審議規則」第 3 條「機關成立之工作小組應依據評選項目或本委員會指定之項目，就受評廠商資料擬具初審意見...」。然經稽核發現，部分機關仍未能落實前揭相關規

定，即工作小組成員未包括有具有採購專業人員資格者；另有委員會未指定初審項目，逕由機關指定或工作小組未就全部評選項目辦理初審之情形。此外，部分機關工作小組初審報告內容並未能就受評廠商資料擬具具有實益之初審意見，似難達成工作小組之功效。

(八) 未依規定逐項載明受評廠商之評分、序位

未依評選表上之評選項目、配分內容、序位等逐項評分，僅填寫廠商評選總分或總序位，失之嚴謹，且極易發生廠商異議申訴情事，影響採購作業之進行。

(九) 不當限制競爭，圖利特定廠商

部分機關採用評選方式辦理之採購，其非屬特殊或巨額採購，惟仍基於維護採購品質之理由訂定廠商投標之特定資格，造成不當限制競爭。

(十) 未合理訂定等標期

部分機關辦理「最有利標」案件，未依標案之規模、複雜程度及性質，考量廠商準備投標文件所必需之時間「合理」訂定等標期，即逕以下限期限定之，造成廠商質疑有綁時間標之情形。

(十一) 疏於評選作業管制，造成文件資料外洩

部分機關於工作小組完成初審後，即將受評廠商資料擬具之初審意見，併廠商企劃書函送各評選委員預先參考，並通知委員於召開評選會議時再攜至機關指定會場，此作業方式核與規定不符，亦有洩密之虞。

(十二) 議、減價過程不符規定

「準用最有利標」或「取最有利標精神」之採購案，除已訂明固定服務費用或費率者外，未將價格（標價）納入評選，或已將價格納入評選，惟於辦理議價時，復由

廠商另行提出高於評選之價格（標價），滋生爭端。

(十三)評選結果有明顯差異時未妥為處理

不同委員之評選結果有明顯差異時，召集人未依採購評選委員會審議規則第 6 條第 3 項規定提交委員會議決或依委員會決議辦理複評；另部分機關辦理評選時，對「不同委員之評選結果有明顯差異」乏相關認定標準，咸感困擾。

(十四)工作成員或分包廠商者，未有書面同意，影響評選之公平性

投標廠商擬履行採購之分包廠商或擔任之工作成員，常有非屬投標廠商人員者，惟多有未取得該等分包廠商或工作成員同意書，致得標後，廠商藉詞變更，難以處理，亦不無影響評選之公平性。

(十五)評選過程未詳實記錄，導致事後監辦之困難

「最有利標評選辦法」第 23 條第 1 項規定：「機關評選最有利標之過程中，各次會議均應作成紀錄，載明下列事項...」，然實務發現，部分機關未依規定詳實紀錄評選最有利標過程，加以評選會議及評審結果簽報均非屬監辦時機，致後續監辦議價、決標程序有無違反相關法令時，多所不易。

(十六)履約階段大幅修改企劃書內容，評選機制形同虛設

部分採「最有利標」辦理之採購案件，於決標後因機關或上級機關介入，大幅修改原企劃書內容，甚有原以「機關辦理設計競賽廠商評選及計費辦法」辦理之採購，廢棄原設計作品，逕行指定特定樣式，評選機制形同虛設。

肆、防弊意見與建議事項

針對上揭弊失態樣，謹以法規、制度、執行等面向，研提下列

防弊意見與建議事項：

一、法規面

(一) 界定異質性之客觀標準

採最有利標決標之採購案件，必須於招標前確認其標的屬異質性之工程、財物或勞務，然於採購法施行細則第66條僅規定「不同廠商所供應之工程、財物或勞務，於技術、品質、功能、效益、特性或商業條款等，有差異者」即可構成「異質性」採購。工程會雖於95年5月23日工程企字第09500191630號函針對異質採購做補充說明，惟其內容偏重工程採購部分，縱已明示適用類型，其間仍存重疊情事，較難有確切執行標準，故宜對何類採購可適用最有利標，界定具體的適用範圍，避免造成執行上之偏差及社會大眾或廠商對採最有利標決標案件之質疑。

(二) 健全評選委員會體質

評選委員會為評選最有利標廠商之決定性關卡，自應懍於責任重大，恪盡職守，不容稍有偏頗；反之，若評審委員容因專業素養不足、或事先已存有預設立場、外力介入干擾、或其他非公正客觀性之考量，所評選結果之公正性與客觀性自有待商榷，與採購招標機關冀望藉由公正、公開、透明之評選程式擇定最優廠商之目標恐有一定程度之落差，易招致非議，故慎選評選委員應是辦理最有利標採購時深值省思之方向。

目前各機關所遴聘之內部評選委員，大致係從機關內部相關單位主管人員中產生，真正符合「具採購案相關專門知識」者甚為有限，其專業性及資格條件均不及工程會所提供之名單人選，在機關內聘委員占多數之情

形下，其評選結果難稱具公平性及客觀性。故建議採購主管機關適度修法，除提高外聘委員人數比率、限制專家學者每年及同一機關得受聘之次數，以提高評選品質外。同時，應兼顧委員來源之多元化、異質化及實務經驗與聲譽，另對於內聘委員之資格亦應予以適度規範，以提昇評選作業之專業性與公正性。

(三) 研議評審委員工作事項與報酬支給方式

機關給付評審委員出席費過低，除造成較好之專家學者不願參與外（所謂「廉價專業」），亦有劣幣驅逐良幣之虞。其參與意願高者，非係因人情關係，即是欲從中牟利以「自我補償」，弊端衍生勢所難免，故建議主管機關可依據採購金額級距或實際評選內容，提高外聘委員得支領報酬金額，以增加委員之出席率，並提高評選品質。

(四) 增訂協助評選人員迴避規定

「採購評選委員會組織準則」第 8 條第 3 項規定「第一項及第二項協助評選人員之迴避，準用採購評選委員會審議規則第 14 條規定。」，建議修正納入採購評選委員會審議規則第 14 條之 1，以資明確。

(六) 建置辦理最有利標評選作業標準流程及範例

工程會雖已就辦理最有利標作業程序訂定重要摘要規定及流程圖，惟為使機關內部不同需求單位，辦理採購評選案件時均能依循相同作業流程，實宜針對工程、財物及勞務等不同類型之採購，依照請購程序、評選作業(含委員之遴聘、評選項目之訂定等)及底價核定等，訂定一致性之作業準則，使相同或近似之採購案件有所依循，避免需求單位承辦人員因不熟悉採購法令，或便宜行事逕援錯誤前例辦理，反而降低採購品質及效率，甚至行

生採購糾紛或弊端之情事。

(七) 建立評選委員證照認證制度

基於最有利標核心價值乃期藉獨立超然之評選委員會，經由專業、公正之評選過程，其評審結果自應可受社會公評，然實務遴聘委員及評選過程中，卻屢因人為操作而失其準繩。故為落實評選機制期望借重外聘委員發揮專長，以過濾評選投標文件及最有利廠商之目的，其委員本身當然必須就招標文件訂定或審定、評選程序及評分標準、方式有相當程度之認知及評估能力，避免因專業不足或未嫻熟相關規定，致評選作業產生偏誤或淪為橡皮圖章，甚而衍生採購弊端。基此，建議推動採購評選委員之教育訓練及認證制度，並將其法制化，賦於評選委員責任與榮譽，以強化健全評選機制。

二、制度面

(一) 評選委員遴選機制強化措施

1、採購案件相關專門知識之外聘委員

機關應依據與標案所具之相關專門知識辦理，非謂其名單源自工程會專家學者建議名單資料庫即屬適法，採購稽核小組宜將此部分納入稽核範圍，防範有影響招標公平性與採購品質之情形。

2、機關派兼評選委員，應考量專門知識

按評選委員係由機關就具有與採購案相關專門知識之人員派兼或聘兼之。惟部分機關如將內部人員列為內聘派兼委員，應符合「採購評選委員會組織準則」第4條第1項規定—具有與採購案相關專門知識，爰機關於簽報上述人員時，應敘明該等人員與採購案所具之相關專門知識，不得逕以「職稱」代之。

3、研議評選委員工作事項與報酬支給方式

依現行作業規定，無論評選案件之複雜度，參與評選之外聘評選委員均係依據行政院頒「各機關學校出席費及稿費支給要點」支領出席費 2000 元，主管機關似可依據採購金額級距或實際評選內容，提高外聘委員得支領報酬金額，以增加委員之出席率。

4、評選委員人數應視案件性質訂定組成人數

採「最有利標」之案件，如屬巨額或查核金額以上採購，或採購性質涉及不同專業領域，機關得於不違反「採購評選委員會組織準則」前提下，自行訂定評選委員組成人數下限，同時對於外聘委員專長領域按採購性質所占比例予以遴聘，以求嚴謹。

(二) 廠商答詢承諾事項避免涉及協商措施

為利評選作業，政府採購法設有「協商」機制，機關得於招標文件規定那些評選項目之內容得於評選時協商更改，並予參與協商之廠商依據協商結果，就協商項目於一定期間內修改部分之投標文件重行遞送之機會，惟如原招標文件未標示得更改之項目者，則不得採行協商措施。然而，機關基於便宜行事，廠商於評選委員會之答詢承諾事項現已為機關普遍採行，如何釐清廠商答詢承諾事項屬可接受範圍，而不致有違反「協商措施」之虞，宜由工程會進一步函釋，以利各機關遵行。

(三) 審慎採行取最有利標精神辦理之案件

機關辦理未達公告金額之採購案，雖得採取最有利標精神，然其適用此等案件，仍應審酌政府預算之支出適當性，或該等案件是否確具「異質」之特性，亦即其得以最低標方式辦理者，允宜優先適用之。採購稽核小組宜將此

部分納入稽核範圍，針對工程或財物採購以此方式辦理者加強稽核，避免有藉評審而內定特定廠商之情事。

(四) 調整採購專業人員訓練方向

為減低採購錯誤行為態樣之發生，且節省時間與人力資源，建請工程會研議，現行採購專業人員資格考試訓練除維持基礎訓練班（80 小時）外，宜視不同參與採購作業之人員特性（主持人、需求或使用單位、監辦單位，以及評選委員等）訂定適當之訓練課程及時數，同時取得該等合格證明者，得於參與基礎訓練班時予以扣除，俾符實效。

(五) 建立採購人員職務輪調制度

採購法令繁瑣複雜，採購作業亦日趨專業，為避免少數不肖承辦人員因長期辦理採購業務，可能利用職權之便規避採購法規及主管監督，各機關應加強培訓採購專業人員，以利積極落實職務輪調制度之需，職務輪調除可中斷久任人員之貪瀆行為慣性，從中防杜不法或發掘貪瀆線索外，亦可藉機培訓採購業務人才，使採購作業更為透明公開。

三、執行面

(一) 慎擇辦理方式及適用法令

按採購法雖未禁止機關將涉及不同專業之工程、財物、勞務併於一案招標，然如合併不同性質或屬性之標案，得否逕行使用採購法第 22 條第 1 項第 9 款或第 10 款，不無疑義，類此案件如非僅涉及前揭條項款之採購案件，或其合併採購內容分有「專業服務」及「設計競賽」者，應以「適用最有利標決標」辦理，否則，即不宜併案辦理採購。另機關以「適用最有利標決標」辦理之工程（含統包）或財物採購案件，為瞭解是否有依採購法精神審慎採用，採購

稽核小組應將其納入稽查範圍，落實現階段採購政策。

(二) 詳實準備招標作業

機關訂定之招標文件應視其為「適用最有利標決標」或「準用最有利標」，對於同分或同序位分別予以規定（總評比表其總分轉換序位相同之處理方式），且留意招標文件與評分表所述決標方式是否相符，避免衍生爭議。此外，對於廠商企劃書未依招標須求進行規劃，究屬評選扣分事項或應認定為不合格廠商，允宜預為規範，避免爭端。

(三) 妥為訂定合理採購預算

採購案件屬評選（審）方式辦理者，如為訂有底價者，應依據採購法第 46 條規定辦理，其有議價程序者，宜再參考廠商企劃書內容及評分（比）結果，據以簽報核定底價；至適用最有利標決標者（以不訂定底價為原則），應依「機關異質採購最有利標作業須知」確定擬決標標的價格合理，無浪費公帑情形後，方得決定最有利標。

(四) 評選委員名單應確實保密

評選委員會委員名單，於開始評選前應予保密（除經委員會全體委員同意於招標文件中公告委員名單者外）遴選作業之相關簽陳、書函、傳遞流程、開會通知等，應依文書保密規定處理，於寄發委員聘函或委員會開會通知單時，應分繕寄發，杜絕洩密之管道。至於工作小組於評選前能否為查詢有無「採購評選委員會審議規則」第 14 條及第 14 條之 1，而知悉委員名單乙節，宜由工程會函釋，以利遵行。

(五) 評選委員應親自出席且參與評選

切實依「採購評選委員會審議規則」第 6 條規定辦理，即委員應公正辦理評選。評選及出席會議，應親自為之，不

得代理。此外，評選會議召集人、副召集人均為委員，不得由非具委員身份擔任之。

(六) 評選委員會違反「迴避」規定之處置

依「採購評選委員會審議規則」第 14 條之 1，及「採購評選委員會委員須知」第 3 點規定，採購評選委員會委員自接獲評選有關資料之時起，不得就該採購案參加投標、作為投標廠商之分包商或擔任工作成員。如有構成前揭審議規則第 14 條之 1 情形者，應於評選會議紀錄記載，以資明確。另外聘之專家、學者，應經其同意後，始由機關首長聘兼之，不得未經同意即逕認已接受聘任，衍生後續評選委員有無違反「迴避」之疑義。

(七) 工作小組組成或初審作業應符規定

機關應依「採購評選委員會組織準則」第 8 條第 1 項組成工作小組，協助評選委員會辦理與評選有關之作業。另如委員會未指定初審項目，應就全部評選項目辦理初審（如簡報項目）。此外，機關工作小組初審報告內容應予以強化，並能就受評廠商資料擬具具有實益之初審意見，期評選委員重視，達成工作小組之功效。至現階段工作小組之初審報告品質、成效，宜由工程會設計問卷，向評選委員進行通盤瞭解，作為工作小組策進之方向。

(八) 應依規定逐項載明受評廠商之評分、序位

依評選表上之評選項目、配分內容、序位等逐項評分，承辦人員應檢視有無漏未評比之不當情事，避免發生廠商異議申訴情事，影響採購作業之進行。

(九) 資格不得不當限制競爭

機關採用評選方式辦理之採購，其非屬特殊或巨額採購，不得訂定廠商投標之特定資格者，以免造成不當限制競

爭。其有為確認廠商具備履行契約所必須之能力且差異性之正當理由者，得納入評選（審）項目辦理。

（十）等標期應合理訂定

機關辦理「最有利標」案件，應依標案之規模、複雜程度及性質，考量廠商準備投標文件所必需之時間「合理」訂定等標期，不得未經評估即逕以下限期限定之。

（十一）管制評選作業，避免文件資料外洩

機關於工作小組完成初審後，不宜將受評廠商資料擬具之初審意見，併廠商企劃書函送各評選委員，廠商之投標文件應避免攜出機關場所，避免文件資料外洩。

（十二）評選結果有明顯差異應妥為處理

不同委員之評選結果有明顯差異時，召集人應依採購評選委員會審議規則第6條第3項規定提交委員會議決或依委員會決議辦理複評；至「不同委員之評選結果有明顯差異」認定方式，宜由工程會於「最有利標作業手冊」增訂提示方向，以利各機關參考運用。

（十三）工作成員或分包廠商者，應事前取得書面同意

投標廠商擬履行採購所組成之工作成員，其有非屬投標廠商之人員者，應取得該等人員同意書，防範得標後，廠商藉詞變更，且避免影響評選之公平性。

（十四）評選過程應詳實記錄

各機關辦理適用最有利標決標案件應依「最有利標評選辦法」第23條規定詳實紀錄評選最有利標過程，「準用最有利標」或「取最有利標精神」辦理者，應參照辦理。至評選會議紀錄及評審結果簽報資料，機關監辦單位應於後續議價、決標時機，詳為檢視有無違反法令之情事，預為防處。

(十五) 配合法規修正，即時宣導、更正招標文件

為避免機關疏於注意而有適用非現時有效法規之情形，各權責機關應即時將修正內容函知所屬(轄)機關(單位)，同時配合修正既有招標文件，減少採購錯誤情事。此外，工程會編訂之「最有利標作業手冊」，向為各機關辦理採購之重要參考，允宜配合修正，以符實際。

伍、政風機構應強化之各項稽核作為

政風單位除應積極參與機關各項採購案件開標、驗收等事項之監辦工作外，並應結合採購稽核小組及工程施工查核小組等機制辦理採購案件稽核事宜，尤其採「最有利標」之案件，應予列為必須抽核查察之案件，並透過採購案件統計資料，從適法性、得標價與底價金額差價百分比、得(投)標商間之背景關係等，做整體性歸納交叉比對分析，勾稽出異常端倪，並透過政風座談及問卷調查等發掘採購缺失或貪瀆不法情事。茲將政風機構對於機關採「最有利標」辦理之案件，應有之強化作為分述如下：

一、落實監辦及加強稽核作為

各政風機構如經指定辦理監辦採購，應確實依據「中央機關未達公告金額採購監辦辦法」、「機關主會計及有關單位會同監辦採購辦法」及「政風機構配合機關辦理採購應行注意事項」規定，加強機關「最有利標」採購案件有關開標、比價、議價、決標、驗收等各項程序之監辦作業，對於「最有利標」採購案件，於辦理決標(議價)階段，應一併就採購作業有無核符「異質最有利標作業須知」、「採購評選委員會組織準則」、「採購評選委員會審議規則」及「最有利標作業辦法」或「機關委託技術服務廠商評選及計費辦法」等進行書面檢視，以確保採購評審之公正性、客觀性。另應結合採購稽核

小組或工程施工查核小組等機制辦理稽核事宜，並配合業務單位進行期中查核或規劃辦理專案稽核，尤以採「最有利標」者，視其特性提高稽核查察案件數，針對違常案件適時發揮糾核導正功能，並從中發掘貪瀆線索，有效防杜採購弊端。

二、強化採購案件資料分析

建立機關採購案件發包資訊，從最有利標決標案件之適法性、得標價與底價金額差價百分比、得（投）標廠商間之背景關係及與承辦人員之互動情形、多次參與投標卻未曾有得標紀錄之廠商、廠商檢舉或異議申訴等案件，按季、按年進行整體性歸納交叉比對分析，釐出異常採購情資，並結合採購稽核查察機制，有效發掘不合理或相關違法案件，提列線索協助偵查。

三、透過座談會、訪查或問卷調查發掘缺失

召開採購業務政風座談會，邀請民意代表、廠商業者、專家學者等舉辦座談會，藉由雙向意見交流和溝通，以探詢採購作業無效率、不便民事項及不合時宜法令規章等興革建議，另針對辦理採購人員或投標廠商進行訪查或問卷調查，以發掘採購事項缺失及有待改進之處，提供機關施政參考，協助機關提昇採購作業品質。

四、追蹤缺失改善情形

為瞭解「最有利標」廠商之履約能力、施作品質及成效等進行履約評析，除善用採購稽核小組稽核機制外，另採購需求單位宜就「最有利標」案件，是否獲得較佳之成效與品質進行整體檢討評析，以作為爾後辦理類似採購之參考，並降低可能之流弊發生。對於採購稽核所發現缺失事項而提出具體因應改進措施之案件，應確實追蹤採購單位後續辦理情形，以深化稽核改善之目的與實效，督促採購單位避免犯同

樣錯誤，而使稽核作為流於形式。

五、積極追查可疑線索

隨時檢視並加強查察「最有利標」採購案件招標期間之各項傳聞、檢舉或異議申訴案件，嚴防圍標或評選委員名單外洩等違法情形，並從嚴檢討追究採購弊案違失人員責任。

六、掌握機關採購資訊，考核採購人員品德操守

密切注意各機關採購辦理情形，加強協助推動公共工程品質抽查（驗）工作，並將所見違失隨時提報機關首長作為業務策進參考；嚴密查察風評不佳及經辦易滋弊端業務員工之相關風紀資料，建立違常預防檔案，並隨時追蹤考核，如有違反「採購人員倫理準則」之虞者，應即時陳報首長採取必要之導正或防範措施。

七、建立專家學者風評資料檔案

透由媒體報導、業界傳聞或工程會採購公告系統（決標公告之評選委員名單）等管道，蒐集建立相關專家學者（包括本機關成員為他機關外聘者，有無特定廠商經常參與評選之情形）之風評資料檔案，除作為專案稽核之參考外，如有「專家學者建議名單資料庫建置及除名作業要點」之情形者，檢具具體事證簽報機關首長後，函送工程會處理。

八、加強機關專業、稽核及監督單位之聯繫協調

為有效預防極具專業性之採購—如特殊工程或專業領域之規劃設計或招標文件之規格綁標等違失，政風機構應加強與工程專業人員、法制人員、主會計人員之聯繫協調，建立防範機制，避免採購作業發生違失，對已涉及之缺失事項，亦能迅即處理，避免有影響機關政風形象之情事發生。

九、政風人員積極參與採購專業訓練

政風人員經指定辦理監辦作業，或基於政風業務之需求，針

對所建立之機關採購資料，作有系統之整理與歸類，進行交叉比對及評析，以落實監辦與異常標案資料之稽核，賡續就監辦發現疏失情節導正及適時興革建議等工作，因此，為能充實政府採購法令相關知能，應積極參與機關採購專業人員訓練或講習訓練，提升監辦及導正採購業務之品質，協助機關順遂採購之執行。

十、加強政府採購法及其他相關法令宣導

採購案件涉及開標、決標及驗收主持人，以及需求、使用單位等，渠等對於採購法令之認知程度不一，為避免於各採購階段發生採購錯誤行為態樣，允宜協調聘請專家學者講述相關採購法令暨實務案例，期能提昇機關整體採購效率及品質。

陸、結語

最有利標採購制度係透過綜合評選的過程，擇定品質好、功能強而價格合理之最佳決標對象，使預算做最有效率的運用，亦可藉此鼓勵廠商從事非價格競爭，避免惡性低價搶標；但仍發現少數機關利用最有利標評選作業為交易工具，分配採購資源，圖利特定廠商，甚至和不肖廠商勾結，洩漏評選委員名單給廠商，致投標廠商得以關說行賄，造成採購評選不公，使最有利標採購機制之良法美意因執行上之偏差而致喪失其精髓，亦為採購機關招致負面評價與困擾。

如何讓「最低標為原則，最有利標為例外」能相輔相成，使各標案都能公平、公正進行，各相關人員基於維護公共利益及採購效益，均應本於權責，並發揮專業作最適當之處理，以充分善用機關預算，採購到最符合經濟效益及品質功能符合期望之採購標的，提昇整體優質採購環境。

綜前所述，採購主管機關為改革最有利標制度，已有所著力著力，具體相關措施包括「強化最有利標制度」、「要求各

機關依採購法精神審慎採用最有利標」、「要求各機關審慎採用統包方式」及「增訂異質採購最低標決標方式」，此外針對委員遴選制度之改進，則以「建立評選委員審查及除名機制」及「要求評選委員遵守採購倫理準則」等。惟為健全採購機制，除採購主管機關應適時研議修法外，各機關今後須將過去弊案引為殷鑑，並審慎辦理「最有利標」採購，提昇「最有利標」整體採購效益；各政風機構同仁應確實瞭解機關辦理「最有利標」之作業程序與業務需求，建立「最有利標」採購案件資料庫，定期歸納比對分析，對於在執行作業過程及結果有異（違）常之案件，應結合採購稽核小組，採取必要之導正或防處措施，以發揮協助機關興利除弊功能。