

政府採購法期末報告

【改善最有利標使用】

中央大學營建管理研究所

指導教授：李建中 教授

學生：邱婉婷

學號：92325003

目錄

摘要	1
第一章 前言	1
第一章 前言	2
1.1 研究動機	2
1.2 擬達成成果	2
第二章 文獻回顧	4
2.1 關於最有利標	4
2.1.1 最有利標簡介	4
2.1.2 適用最有利標之情形	4
2.1.3 評選項目	5
2.2 評定最有利標之方式	6
2.2.1 總評分法	6
2.2.2 評分單價法	6
2.2.3 採序位法評定最有利標之三種方式	7
2.3 評選	7
第三章 分析及立論	9
3.1 作業程序	9
3.2 使用頻率低之因素	12
3.3 改善最有利標	14
第四章 結論	15
參考文獻	16

圖目錄

圖一 使用最有利標流程圖	11
--------------------	----

改善最有利標使用

邱婉婷

中央大學營建管理研究所

摘要

在政府採購法施行多年來，最有利標的使用率仍偏低，為了能夠使最有利標的使用率增高，所必須改善最有利標的一些弊端、簡化流程或是增加一些鼓勵措施，讓使用者使用起來得心應手，不再窒礙難行，方能夠使最有利標的使用率上升。有效的採行最有利標；而非一昧的盲目使用最低標決標，才是能夠實行政府採購法的精神所在。

第一章 前言

1.1 研究動機

政府採購法於民國八十八年五月二十七日開始施行，主要之用意為在採購上有一定之規範標準以及減少舞弊或是貪污之行為產生，而在政府採購法中包含許多種決標方式，可配合機關不同之需求採用不同之方式，其中使用最頻繁的就是「公開招標配合最低標決標」之方式，但是工程採購性質與一班財務採購性質迥然不同，且利用最低標決標制度，造成工程品質低落；更為國人所詬病。在強調良性競爭與提高公共工程品質下，訂立「最有利標」之決標方式。

最有利標乃為一種有別於最低標決標之方式，以品質、功能、規格、效益和價格做一套綜合且全方位之考量，針對各機關所需的不同需求，來達到自己所需，以得最佳之選擇。

雖然最有利標比一般最低標決標；來的費時且程序複雜，但其目的是為了符合政府擬定政策之目標，並且兼具了效益、公平和適用。

執行最有利標可以在既定之預算中，買到最符合機關本身需求之產品，使其具有：

- 1.價格合理
- 2.品質優良
- 3.功能卓越
- 4.廠商履約能力足夠
- 5.良好之售後服務等優點

且將事前既定之預算發揮最大效用，方為最有利標之最終目的。

1.2 擬達成成果

一、而此報告所預定達成之成果為，將最有利標評選之程序詳細列出，並做出分析及整理，讓人一目了然，可方便執行，以及整理出各種投標方式的適用性，讓各單位在面對任何之情況，可迅速及正確做出決定，方不會白白浪費人力、物力、時間及金錢。

二、雖然最有利標之優點甚多，但是最有利標之使用率仍不及最低標決標，其原因不外乎為使用程序複雜麻煩，本篇報告將會針對其使用頻率少之因素來探討，以及如何針對其中之因素；來簡化最有利標決標的程序或是改善其中之缺陷，增加配套措施或機制，能夠幫助機關團體更善於利

用最有利標，增加機關使用最有利標來進行決標，此程序若能達到簡化之效果，必定可大幅增加使用的頻率，再將政府機關施行後之成果呈現出來，並推廣至民間的中小企業利用，讓更多企業界和團體可以明白政府採購法訂定之意義、使用最有利標之優點；並減少弊端和人情包袱的產生。

第二章 文獻回顧

2.1 關於最有利標

2.1.1 最有利標簡介

最有利標簡單的說就是在預算的價格中；買到最符合機關本身需求之產品，在公開招標之下，可以擁有選擇權和決定權，不需要犧牲產品的功能和品質前提下，買到合適之規格，利用評審委員會的組織來評選最符合本身需求之廠商，經過一連串之評選會議和程序，最後選出對機關最有利、切合本身需求之廠商，在整個招標過程中，機關雖擁有選擇權；但相對的也同時擁有採購之責任（因為結果可事後調閱、公開）。

2.1.2 適用最有利標之情形

以公開招標或選擇性招標辦理之異質性工程、財物或勞務採購，不論採購金額大小，不宜以最低標方式辦理決標者，均得依採購法第五十二條第一項第三款規定以最有利標決標〔註一〕。至於「異質之工程、財物或勞務採購」之定義，依採購法施行細則第六十六條及最有利標評選辦法第二條規定，分別為「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。」及「由不同廠商履約結果，於技術、品質、功能、效益或商業條款之履行等有差異者」。

- 一.不論採購金額大小，於招標前均應報上級機關核准，但可向上級機關申請通案核准。未達公告金額之採購〔註二〕，建議改依中央機關未達公告金額採購招標辦法第二條第一項第三款以公開取得書面報價或企劃書，擇最符合需要者議價，不必報上級機關核准，不必成立採購評選委員會，程序可予簡化，作業更有效率，且達相同效果。
- 二.於招標前成立採購評選委員會，訂定或審定招標文件之評選項目、評審標準及評定方式。但有前例或條件簡單者，得由機關自行訂定，並於開標前成立評選委員會即可。適用採購法第九十四條〔註三〕、採購評選委員會組織準則及採購評選委員會審議規則。依最有利標評選辦法之規定準備招標文件。

註一：以合於招標文件規定之最有利標為得標廠商。

註二：公告金額：工程、財物及勞務採購為新台幣一百萬元

註三：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。

2.1.3 評選項目

評選項目	評選項日子項
一、技術。	如技術規格性能、專業或技術人力、專業能力、如期履約能力、技術可行性、設備資源、訓練能力、維修能力、施工方法、經濟性、標準化、輕薄短小程度、環境保護程度、考量弱勢使用者之需要、計畫之完整性或對本採購之瞭解程度等。
二、品質。	如品質管制能力、檢驗測試方法、偵錯率、操作容易度、維修容易度、精密度、安全性、穩定性、可靠度、美觀、使用舒適度、故障率或使用壽命等。
三、功能。	如產能、多樣性、擴充性、相容性、前瞻性或特殊效能等。
四、管理。	如組織架構、人員素質及組成、工作介面處理、期程管理、履約所需採購作業管理、工地管理、安全維護、會計制度、財務狀況、財務管理、計畫管理能力或分包計畫等。
五、商業條款。	如履約期限、付款條件、維修服務時間、售後服務、保固期或文件備置等。
六、過去履約績效。	如履約紀錄、經驗、實績、法令之遵守、如期履約效率、履約成本控制紀錄、勞雇關係或人為災害事故等情形。
七、價格。	如總標價及其組成之正確性、完整性、合理性、超預算或超底價情形、履約成本控制方式、後續使用或營運成本、維修成本、殘值、報廢處理費用或成本效益等。
八、財務計畫。	如本法第九十九條開放廠商投資興建、營運案件之營運收支預估、資金籌措計畫、分年現金流量或投資效益分析等。
九、其他。	其他與採購之功能或效益相關之事項。

機關應依下列規定，擇定前面之評選項目及子項：

一、與採購的目的有關。

- 二、與決定最有利標之目的有關。
- 三、與分辨廠商差異有關。
- 四、明確、合理及可行。
- 五、不重複擇定子項，以免造成權重失衡。

2.2 評定最有利標之方式

- (一)、總評分法
- (二)、評分單價法
- (三)、序位法
- (四)、其他經主管機關認定之方式

全方位考量廠商的總評分、序位及價格等條件，綜合整體表現最優良或最符合機關需求，也就是讓機關首長或評選委員超過半數決定為最優良者，方為得標者。

2.2.1 總評分法

採總評分法評定最有利標之三種方式

- (一)、價格納入評分

以總評分最高且經評選委員會出席委員過半數決定者為最有利標。總滿分之合格分數為 70 分，未達 70 分者，不得列為協商對象。

- (二)、價格不納入評分：

綜合考量廠商之總評分及價格，以整體表現經評選委員會出席委員過半數決定最優者為最有利標。可訂明總滿分之合格分數為 70 分，未達 70 分者，不得列為協商及決標對象。

- (三)、固定價格給付：

依招標文件載明之固定價格給付(在招標文件中必須先載明固定之價格)，以總評分最高者為最有利標。

2.2.2 評分單價法

價格不納入評分，以價格除以總評分，所得之商數為最低者，且經過出席的評選委員半數以上決定為最有利標，評選之項目可參考前面 3.1.3 評選項目。

2.2.3 採序位法評定最有利標之三種方式

(一)、價格納入評比：

利用各個評選項目之序位排名為第一名者為最有利標，也就是每位評選委員對個別廠商評比序位合計數最低者為序位第一。

(二)、價格不納入評比：

綜合考量廠商之序位評比及價格，以整體表現經評選委員會出席委員過半數決定序位第一者為最有利標。

(三)、固定價格給付：

依招標文件載明之固定價格給付，以序位第一者為最有利標。假設招標文件載明決標金額為 900 萬元，廠商不必報價，以序位第一且經評選委員會出席委員過半數決定者為最有利標。

2.3 評選

- 一、當投標廠商的資格及規範合於招標文件規定者，開始納入評選。由機關成立的工作小組（案件性質單純、緊急或宜由委員會逕為評選者，得免成立），依據評選項目或採購評選委員會指定之項目，就受評廠商資料擬具評比報告，載明處理意見連同廠商資料送採購評選委員會。再由該委員會開會，就招標文件規定之評選項目及配分，確定評選結果，並依採購法第五十六條規定，依招標文件規定評定最有利標。是否得免成立工作小組，由採購評選委員會決定。
- 二、招標文件中應載明最有利標或評選優勝廠商，係由採購評選委員會過半數決定，或由該委員會提具建議名單交由機關首長決定。如已訂定由評選委員會過半數之決定評定者，則機關首長不得變更或不採納該評選結果，所以在文件必須說明清楚。
- 三、評分及評比：依評選標準評分、評比，不以某一投標廠商之表現或取各廠商平均值作為比較各廠商優劣之評分、評比基礎。例如評選項目噪音值，滿分十分，以 55 分貝為基準，給五分，每降低一分貝加一分，每增加一分貝減一分。60 分貝以上者，該項以零分計。如因零分而視為不合格且不作為決標對象，應於招標文件載明。
- 四、投標文件宜集中於機關場所辦理評選作業，勿攜出機關場所，以免洩密，影響評選的公正性。

- 五、出席之評選委員應全程參與，避免遲到早退，且不得由他人代表出席，不然就失去找評選委員的意義了。
- 六、工作小組向採購評選委員會提出之評比報告，可考慮以代號代替廠商名稱，以求評選作業之公正客觀。
- 七、可規定廠商提出供評選之資料，不得出現廠商名稱或記號，但應於招標文件載明。例如可規定廠商提出之樣品不可出現廠商名稱或記號。
- 八、同一評選項目，不同委員之評選結果有明顯之差異時，得由召集人決定之，或依採購評選委員會決議辦理複評，複評結果仍有明顯差異時，由採購評選委員會決議該項評選結果（採購評選委員會審議規則第六條第二項）。不宜於招標文件規定去頭（不計最高分）或去尾（不計最低分）之計分方式。
- 九、採購評選委員會之評選過程之作業，不適用監辦規定。

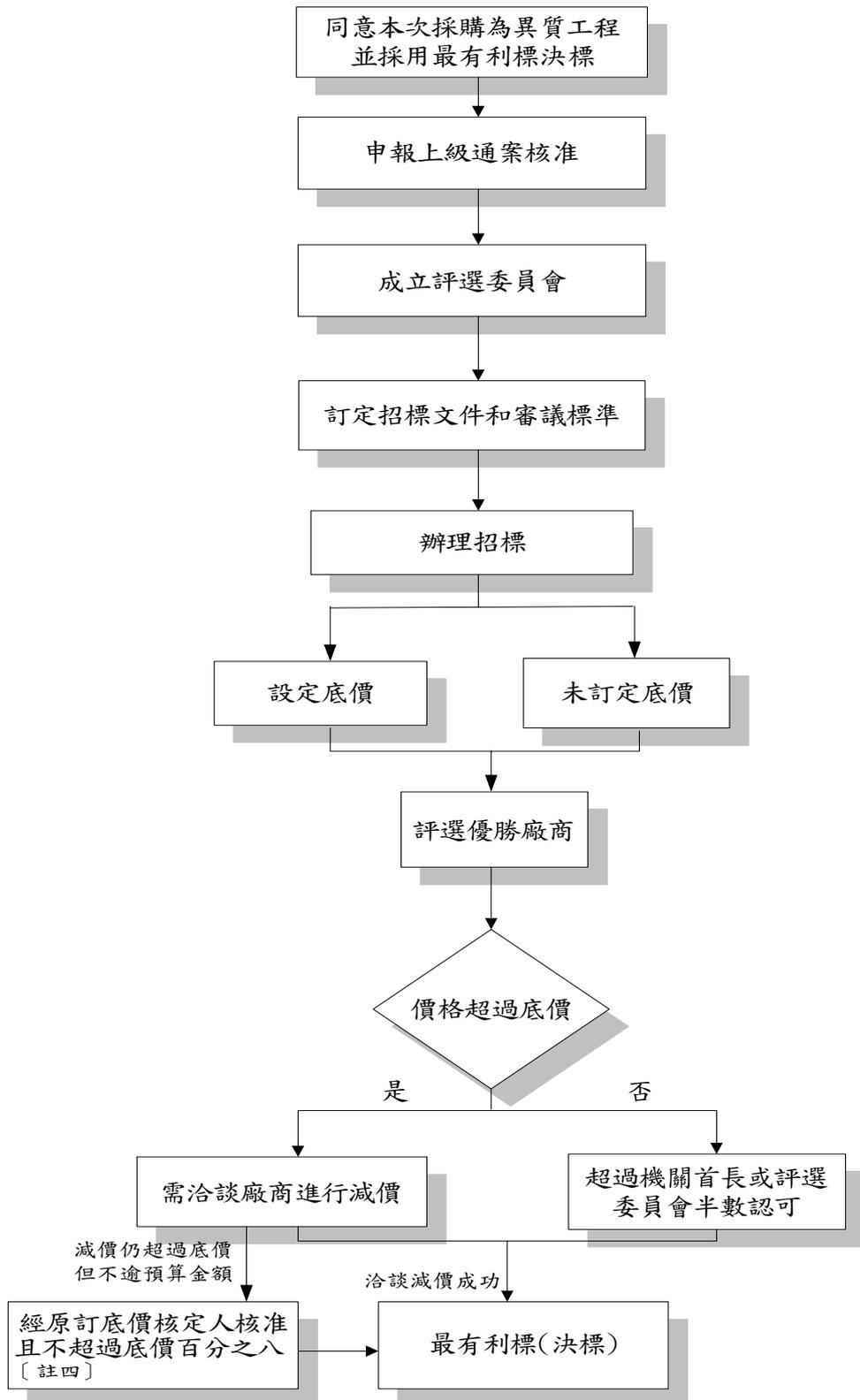
第三章 分析及立論

3.1 作業程序

- 一、依照採購法第五十二條第一項第三款，以公開招標或選擇性招標(選擇招標方式)辦理工程、財物、勞務，適用最有利標評選辦法，無採購金額大小之區分。須於招標前報上級機關核准(但可向上級機關申請通案核准)；須於招標前成立評選委員會訂定或審定評審標準，並適用採購法第九十四條評選委員會、採購評選委員會組織準則及採購評選委員會審議規則。須刊登政府採購公報。評定最有利標後即決標。可預先於招標文件標示得更改之項目，以便採行協商措施。(未達公告金額之採購，建議改依中央機關未達公告金額採購招標辦法第二條第三款公開取得書面報價或企劃書，擇最符合需要者議價，程序即可簡化有效率且達相同效果)
- 二、依採購法第二十二條第一項第九款或第十款及其廠商評選及計費辦法，以限制性招標辦理專業服務、技術服務、資訊服務、設計競賽之評選，準用最有利標評選辦法，須於招標前成立評選委員會訂定或審定評審標準，並適用採購法第九十四條評選委員會、採購評選委員會組織準則及採購評選委員會審議規則。公告金額以上之採購，須於招標前報上級機關核准(但可向上級機關申請通案核准)。須刊登政府採購公報。評選出優勝廠商後，尚須進行議價程序方可辦理決標。可預先於招標文件標示得更改之項目，以便採行協商措施。未達公告金額之採購如依採購法第二十二條第一項第九款或第十款辦理，評選程序不能免除，但免報上級機關之核准。(未達公告金額之採購，建議改依中央機關未達公告金額採購招標辦法第二條第三款公開取得書面報價或企劃書，擇最符合需要者議價)
- 三、依採購法第二十二條第一項第十一款及其指定地區採購房地產作業辦法，以限制性招標辦理房地產之勘選，對於適合需要之房地產之認定，準用最有利標評選辦法，無金額限制。無需於招標前成立評選委員會訂定或審定評審標準(因本款規定係勘選，非評選)。公告金額以上之採購，須於招標前報上級機關核准(但可向上級機關申請通案核准)。須刊登政府採購公報。認定適合需要者後，尚須進行議價程序方可辦理決標。(未達公告金額之採購，建議依中央機關未達公告金額採購招標辦法第二條第三款公開取得書面報價或企劃書，擇最符合需要者議價)
- 四、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二條第

三款，採用最有利標之精神，公開取得書面報價或企劃書，擇最符合需要者議價。須上網公告或刊登政府採購公報。至於何家廠商之報價或企劃書最符合需要，由機關自行認定。無需成立評選委員會，無需報上級機關核准。

- 五、若機關對於所有入圍廠商尚不滿意，暫時無法決定最有利標，則由機關指派人員與入圍廠商個別討論其缺失之處，包括標價是否有不適當、不合理之處，之後再通知所有入圍廠商在一定期限內重提最佳投標內容，供機關在次評審。此一程序可以重複進行，及至選出最有利標為止。但不得逾三次。



圖一 使用最有利標流程圖

3.2 使用頻率低之因素

最有利標之目的為花費合理價格購買到以下之產品：

1. 切合機關本身需求之產品
2. 品質優良之產品
3. 功能卓越之產品
4. 技術優良之廠商
5. 履約能力佳之廠商
6. 信譽優良或經驗豐富之廠商

縱使最有利標所得到的好處及優點良多，但是機關多半仍使用最低標方式來進行決標，其因素可歸咎以下幾點：

- 一、異質工程判定：使用最有利標必須先由主管機關首長判定；是否為異質工程，由於異質工程之判定完全在於主觀之判斷，但基於「多一事不如少一事」之原則，機關首長為免讓人有瓜田李下之嫌疑，大多仍採欲最低標決定，才不致讓他人說有包庇或綁標之嫌。
- 二、準備作業麻煩：須在招標前程報上級機關申請通案核准，並要在招標前成立評選委員會，或是訂定審議標準及招標文件內容。
- 三、評選程序複雜：從前面我們可以得知最有利標之評選辦法可分為四種，而四種下面又可以再分類，不像最低標決標來得明確簡單。
- 四、機關人力必須投入時間：由於評選委員並沒有太多時間去了解各廠商之能力、產品功能、品質或機關真正需求，所以機關必須自行成立工作小組，處理和評選有關之所有事務，負責擬具評比報告，檢明真實性。一般的機關並不會想給自己找麻煩；使用最有利標。
- 五、採購單位及人員非專業人士：對採購法令未臻嫻熟，難以因應眾多法令規章及漸趨龐大複雜之採購規模。
- 六、機關內人員編制受限：且經驗不足，在執行上難免滋生偏差或作業上之疏失。
- 七、評選程序冗長：台灣目前來說最有利標應該會開兩次會，一則為招標文件內容訂定，另一個則為評選工作，更複雜的會達到三次會議，但實際上在這中間已經召開過十幾次的會議，最後一次評比報告，要作出各家廠商優缺點報告和評訂出分數。
- 八、評選結果容易讓廠商有爭議：畢竟評選是經由委員所評定出來的，其中

的分數標準總是容易令人質疑，不像最低標決標；直接利用價格最低價者為得標廠商。

九、訂定的罰則多，降低使用者的使用意願。

3.3 改善最有利標

前面敘述了最有利標使用頻率低之因素，如何就其缺點來增加它的使用頻率呢？

- 一、必須給於機關更多之權限，以其機關能夠真的切合自己本身需求；選擇出最適合之廠商，畢竟使用權仍在機關內，給予他更多權限的前提下；必須有更完善之監察制度，防止有弊端之產生。
- 二、如果機關為經常性之採購，最好考建立出廠商資料庫，可減少評選或是了解廠商的時間，能減少決標之時間。
- 三、各機關可以利用辦理採購招標，建立出資料庫，將來可彙整出一個大型資料庫，在廠商的篩選上變的更方便，且資料充足。
- 四、利用人才資料庫，減少評選委員會組成時間之浪費。
- 五、可利用價格不納入評分之方式，依照整體表現經首長機關或評選委員會過半數同意；為最有利標，可避免廠商利用低價之方式搶標，此方式可以免除價格之因素干擾分數高低或是序位排名。
- 六、給予評分委員每人固定之權限，例如規定總分之範圍（65分至85分），避免有評選委員一人評定分數太高或太低，會產生權重不平衡之問題產生。
- 七、針對上面第六點的解決之道，還可以利用評分項目或子項，針對各個項目評分
- 八、盡量將評分項目可量化，達到一個標準化作業。
- 九、於招標文件中載明詳細清楚，避免爭議之產生。
- 十、以鼓勵的做法加上適當的罰責，方能夠鼓勵使用者的使用意願。

第四章 結論

在過去的時代中，承攬公家機關之工程或是產品生產工作，必須透過關係或是特殊管道，方有機會可以取得，一般的民眾想要參與；機會不但不大，而且可能必須仰賴金錢來疏通管道，不但會有弊端之產生，更會嚴重影響到利潤的縮減，在利潤的縮減下，廠商為了得到既有的利潤，所以必須減少成本的支出，才能保有原有之利潤，在這樣惡性循環之下，往往只犧牲到品質、功能、原有之需求，為了能夠有一套透明公開、具公信力之方式，並且減少爭議弊端之產生，遂採用政府採購法。

最有利標與最低標決標方式的不同，在於最低標決標方式只考慮到價格方面，卻忽略到產品本身適合機關與否，規格是否符合機關需求，以及機關自己本身的選擇權，最低標決標應該只適用於簡單且單純的採購，對於產品規格、功能上的差異並不多，或是為同質性之工程，較適合利用最低標決標，最低標決標應該是一種基本利用政府採購法的決標方式，當所採購越來越複雜時，最低標決標已經不能夠滿足機關本身之需求了，所以採行最有利標可以徹底針對機關本身的需求，招標適合之廠商，從中選出合格廠商，再挑出最合適之廠商，就算不能夠達到機關百分之百的需求了，就一個簡單的例子來說，如果機關需要購買冷氣，但所考慮的功能為安靜及強冷，如果採用最低標決標方式，或許符合機關需求之廠商，皆因為產品本身價格較高，沒有得標的機會；根本不願意來參與投標，那麼機關所購買到的冷氣，以最低的價格採買到，雖然符合了經濟，但換個角度看，亦是一種浪費。所以能夠善用最有利標，更能夠達到經濟效益，例如購買產品也必須考慮到產品的平均壽命和維修難易度，如果說購買一台比較便宜的冷氣，但是它的使用壽命比較短，跟一台比較貴的冷氣，使用壽命較長，以生命週期的觀念來看，價格比較便宜的冷氣未必是較划算的選擇，如果採行最低標決標者，就只能短視眼前的價格，而不能以整個生命週期來考慮其經濟效益，所以能夠善用最有利標者，或許所得到的效益遠比最低標來的高，並且切合使用者的需求、讓使用的人感到滿意。

敘述了這麼多，我們可以知道最有利標之目的是；為了建立一套公平競爭之機制，但卻仍保有選擇之權利和責任，以公平競爭為原則，以透明公開為導向，主動爭取選擇權，不再憑藉運氣或賭博，將採購責任視為機關之義務，以買到最適合本身產品為己任，方為最有利標施行之責任，不要再浪費金錢買到許多不適用之產品，讓施行政府採購法也可以像是自己上街買東西一般，可以有選擇權利，選擇我愛我所需要之產品，而不再只是一昧的用價格來取勝。

參考文獻

- [1.] 陳盛隆，公共工程採評選最有利標評選施工廠商作業之研究，中華大學營建管理研究所碩士論文，2002。
- [2.] 黃俊通，最有利標與政府採購，工兵學術季刊 111 期
- [3.] 國防管理學院/法律研究所/91/碩士/91NDMC1194003
- [4.] 最有利標評選程序之研究
- [5.] 國立台灣科技大學/營建工程技術學系/86/碩士/86NTUST512014
- [6.] 公共工程最有利標決標模式之研究
- [7.] 公共工程最有利標之評價評比方式研究
- [8.] 程序選擇權論 邱聯恭著
- [9.] 程序制度機能論 邱聯恭著
- [10.] 政府採購法令彙編
- [11.] 最有利標選商模式之缺失及其改善建議
- [12.] 政府採購法相關資料彙編
- [13.] 尹章華，政府採購法逐條釋義
- [14.] 因應政府採購法科技計畫採購作業之研究