

# 目錄

第一章 緒論 .....	2
1.1 研究背景 .....	2
1.2 研究動機 .....	3
1.3 研究目的 .....	3
1.4 研究範圍 .....	4
1.5 研究方法 .....	4
第二章 文獻回顧 .....	5
2.1 相關法規之回顧 .....	5
2.1.1 相關法規 .....	5
2.1.2 最有利標源起與法源依據 .....	5
2.1.2.1 採購法施行前的決標制度 .....	5
2.1.2.2 政府採購法的制定 .....	6
2.1.2.3 政府採購法對招標制度之改進 .....	7
2.1.3 最有利標作業程序 .....	9
2.1.3.1 最有利標適用情形 .....	9
2.1.3.2 評定最有利標之方式 .....	9
2.1.3.3 最有利標評選作業 .....	10
第三章 國內最有利標執行現況探討 .....	12
3.1 公共工程最有利標執行現況 .....	12
3.1.1 最有利標執行情況 .....	12
3.1.2 最有利標之運用方式 .....	13
3.2 最有利標決標流程問題探討與分析 .....	15
3.2.1 公開招標最有利標決標之流程 .....	15
3.2.2 問題探討與分析 .....	16
4.1 結論 .....	19
4.2 建議 .....	19
五、參考文獻 .....	21

# 公共工程採最有利標評選施工廠商作業之探討

溫國雄

國立中央大學營建管理研究所

## 摘要

營建專案之最終目標在於滿足業主之要求及利益，因此工程業主都了解，採購機關最大的利益，應是以最有效的方式，以最低廉或最合理的價格，決標給最好的廠商。有鑒於過去工程採最低價決標之種種缺失，政府採購法納入了「最有利標」之決標方式，允許工程主辦機關依工程特性，在價格之外另行訂定其他評選項目，期望以綜合評選的方式整體考量廠商各方面的能力，選出最合適廠商承作。由於業界對新的作業程序不夠熟悉，同時對最有利標決標方式的客觀性產生質疑。本研究藉由文獻之蒐集、整理、分析及歸納的方式，歸納出在評選作業流程中的問題及改善的建議，降低業界對於評選作業的疑慮，在此方面做相關的探討。

## 第一章 緒論

### 1.1 研究背景

近年來，國內經濟景氣持續低迷，民間房地產市場依然蕭條，使原本就已僧多粥少、競爭激烈的營建相關行業，更形雪上加霜。營建業為求生存發展，除了採取轉型或轉投資外，相較於以往，更積極爭取參與公共工程。而政府為了提振國內經濟景氣，並建設台灣成為綠色矽島，刻正戮力推動各項公共建設計畫。由此觀之，公共工程已然是目前營建業之主要案源。

隨著環境的變遷，公共工程之規模日趨大型化、複雜化，且施工技術、材料品質要求層次亦日益高增；同時在我國加入世界貿易組織（WTO）後，國外大型專業營造業者挾其技術、管理、經驗及資金等優勢，國內營造市場勢必將面臨更激烈之競爭局面。如果政府仍以最低價決標方式採購發包，造成廠商僅以價格做為競爭目標，而不以提昇施工技術，採用新材料、新工法，並加強管理、提高效

率、降低成本來增強競爭力，未來如何與國際產業相互競爭，實為極需未雨綢繆之問題。

由於進入營造業的門檻低，加上政府積極推動公共建設，國內營造廠商快速增加，依據台灣營造工程工業同業公會截至 2001 年 9 月 12 日統計資料，營造廠商從 81 年的 3236 家至 89 年的 10742 家，十年間成長了三倍，甲級營造廠也由 1124 家成長至 1870 家。然而以有限的公共工程量，要滿足食指浩繁的營造業廠商之需求，如同杯水車薪，倘無一套有效的配合方案，則行政當局的良旨美意恐將淪為業者低價搶標的戰場。公共工程採用最有利標決標方式評選廠商是政府採購法工程採購規定的方式之一，其目的在於建立工程採購的公開化、透明化、合理化以及國際化的招標機制，以評選出對於公共工程業主最有利之承包商及工程方案，並避免低價搶標對優良廠商之反淘汰作用。惟根據工程會之調查，不論是國內廠商，甚至於主辦機關，對新制政府採購法之規定，仍有相當比例不甚瞭解，產生很多不必要的困擾。

## 1.2 研究動機

營建專案之最終目標在於滿足業主之要求及利益，因此工程業主都了解：採購機關最大利益，應是以最有效的方式，以最低廉或最合理的價格，決標給最好的廠商。但是，公共工程採行多年的最低標決標方式，去使得優良廠商投標屢屢受挫而不願在參與，這也是造成近年來公共工程品質低落、工其延宕、受人詬病的主因之一。雖然低價競標對整體工程之弊病顯而易見，但國內公共工程業主卻又排斥採用「最有利標」之決標方式，究其原因可歸納：(1)對於採購法條例不熟悉、不了解，為免犯錯而避免採用；(2)最有利標辦理的時間較長、人力較多，為省麻煩而避免採用；(3)最有利標之決標機制無法完全客觀，為避免有圖利廠商之嫌疑而排斥採用。雖然如此，但由於公共工程委員會的大力推行，工程業主對於採購法越來越熟稔，另外對公務人員「圖利」的認定亦較過去嚴謹，相信未來公共工程採用「最有利標」將更為普遍。

有鑒於過去工程採最低標之種種缺失，政府採購法納入了「最有利標」決標方式，允許主辦單位依工程特性，在價格之外另行訂定其他評選項目，希望以綜合評選的方式整體考量廠商各方面的能力，選出最合適廠商承作，惟採購法中對於評選項目僅做原則性之規範，並無具體之評審項目架構供承辦人員參考，故如何訂定客觀公正的評審項目及其權重，作為主辦單位遴選合適之營照廠商之參考，亦是評選作業中最重要的工作。

## 1.3 研究目的

本研究藉由工程決標方式之探討、最有利標施行方式之探討以及提出甄選營造廠評選作業流程中可能發生的問題加以分析探討：

- 一、探討採用最有利標甄選營造廠時，評選作業流程中可能發生的問題及對策，免除公部門工程單位動輒圖利他人之疑慮，並使優良營造廠商樂於參予投標。
- 二、建構以最有利標甄選營造廠時，應考慮之評審項目及其權重，期望真的能選到合理又優良的廠商。

## 1.4 研究範圍

由於公共工程種類繁多且其規模大小不一，本研究的範圍界定如下：

### 一、特殊或巨額採購之土建工程

為增進全民公共利益，由政府機關編列預算推動之各項建設工程，其金額依採購法規定為二億元以上之工程，由於工程大型化及複雜化，牽涉範圍較為廣泛，評審作業之研究有其必要性。

### 二、公開招標並以最有利標方式決標

公開招標最能符合「公平」與「競爭」的採購方式，達到減少貪污與降低採購成本之目的。依政府採購法第五十六條規定，所謂最有利標係於招標文件規定評審標準，就廠商之技術、品質、功能、商業條款或價格等項目，做序位或計數之綜合評選，而評定者。其適用條件於最有利標評選辦法第二條中規定，採最有利標決標者，應於招標前確認其標的屬異質之工程，不宜以最低標決標方式辦理。此異質工程，係指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。

### 三、最有利標評選之對象

在構造物之生命週期中，施工階段是實現工程設計的生產階段，其作業預算編列最高、營建時程最長、影響施工品質亦最直接，故評選合適營造業來施作實為專案成功與否的關鍵因素。因此，本研究僅以工程設計完成後，評選施工階段之營造廠商作為主要研究對象。

## 1.5 研究方法

本研究具實務性，主要之研究方法採文獻回顧蒐集整理國內外探討最有利標相關研究報告、文獻與論述，以瞭解各種招標、決標方式的作法及優缺點，並藉案例的蒐集、分析，歸納出最有利標評選作業流程中的重要問題點。

## 第二章 文獻回顧

### 2.1 相關法規之回顧

#### 2.1.1 相關法規

##### 一、行政院公共工程委員會—政府採購法令彙編

政府採購法自八十八年五月二十七日正式實施以來，對政府採購制度產生了重大的變革，本研究之最有利標評選辦法，乃依政府採購法第五十六條第四項及第九十四條第二項等規定辦理。

- (一)、採購法第五十二條、五十六條規定，機關如採用最有利標決標者，應以異質之工程、財物或勞務而不宜以最低標辦理者為限。機關採最有利標決標者，應先報經上級機關核准。
- (二)、採購法第九十四條規定機關辦理評選，應成立五人至一十七人評選委員會，專家學者人數不得少於三分之一。
- (三)、依採購法第九十四條第二項訂定之「採購評選委員會組織準則」及「採購評選委員會審議規則」條列評選委員會及工作小組成立及作業相關規定。

#### 2.1.2 最有利標源起與法源依據

##### 2.1.2.1 採購法施行前的決標制度

##### 一、傳統決標方式

傳統招標模式的決標方式包括最低標、八折標、次低標、合理標，茲簡要說明如下：

##### (一)、最低標之決標方式

最低標之法源主要是依據「機關營繕工程及購買定製變賣財物稽查條例」第十五條及「行政院暨所屬各機關營繕工程招標注意事項」相關規定辦理，以在底價以內的最低標價為得標原則。最低標之決標是以所有投標營造廠商中，報價最低且在業主底價範圍內者為得標廠商。

##### (二)、次低標之決標方式

在我國「稽查條例」第十五條中明文規定，廠商最低價顯不合理有降低品質之虞時，可採用次低標價。此種決標方式與最低標類似，惟得標者未必是報價最低之廠商。本法於開標後並不立即宣佈決標結果，而是經由業主評估最低標廠商的報價是否合理，業主可要求該廠商提出報價基本資料加以評析。若發覺有低價搶標之嫌則可不予採用，而將工程委託次低標廠商承攬。由於因工程個案內容及施

工難易不同，且投標廠商因其管理成本計算不同，難有一公正客觀之標準，故主辦機關為避免造成不必要之糾紛及予人圖利他人浪費公帑之嫌，均不願意採用次低標，以致此規定形同具文。

#### (三)、八折標之決標方式

政府有鑑於最低標制度無法防止不肖廠商低價搶標，導致公共工程品質低劣，明定最低標價不得低於底價的百分之八十，故通稱為八折標。但八折標公布之後，各界反應不佳，主要因為此項規定是以底價為基準，並非由實際施工之廠商提出，枉顧廠商標價是否合理，逕行決定最低標價，變相鼓勵廠商猜標及借牌圍標等投機心態。

#### (四)、合理標之決標方式

內政部為有效防杜營繕工程低價搶標，降低工程品質，曾研擬「合理標」之決標方式。合理標的底價計算方式，以主辦工程機關、上級機關及審計機關分別訂定底價，三機關底價取其平均數(佔百分之七十)，與剔除超出或低於機關底價平均數的某一百分比範圍後，所餘廠商之標價平均數(佔百分之三十)，兩者相加即為開標底價，而以廠商投標價最接近並低於底價者得標。

### 二、決標制度的變革

國內營繕工程決標制度演變，由最低標到六十八年的八折標，實施到七十二年又恢復最低標，至七十九年採用最低標或合理標，演變過程如下：

- (一)、最低標到八折標：最低標招標制度對於公共工程恐有低價搶標而降低工程品質之虞，經於六十八年六月二十一日增訂審計法施行細則第四十六條之一：「各機關營繕工程決標時，應以合於投標須知規定，並在底價以內之最低標價為得標原則，如主辦機關為防止廠商報價不合理，有降低品質之虞時，得明訂報價未達底價百分之八十者，不予採用。但須先經主管機關核准，並於投標須知內訂明。」此即一般所謂的八折標，經施行後各界反映不良，尤以地方政府基層建設工程執行時有偏差，弊端叢生，此項規定可能產生廠商置詳實估價於不顧，而設法探索底價，形成猜價情況排除廠商合理報價及助長借牌風氣等缺點，執行結果弊多利，於七十二年五月十三日刪除。
- (二)、最低標到合理標：八折標廢除後又恢復原來最低標制度，直到七十九年二月十四日頒訂「行政院暨所屬各機關營繕工程底價訂定及決標方式試辦辦法」，此即一般俗稱的合理標，該制度在不違背審計法規的前提下，做一嘗試性試辦，以保障廠商合理利潤，進而鼓勵優良廠商從事公共工程建設，避免廠商惡性競標，影響工程品質，合理標試辦於八十一年五月十三日廢除又恢復最低標制度。

### 2.1.2.2 政府採購法的制定

政府採購法的制定，對廠商而言，有其確保市場公平運作的的作用，對採購機關則有促使採購符合效率的重要功能。對整個國家而言，則可以使整體資源作最有效的利用。採購法之制定，係為配合我國政治、經濟與社會環境發展之需要。其立法目的可分為下列五項：

一、建立政府採購制度：目前我國各機關辦理採購，係以「審計法」、「審計法施

行細則」及「機關營繕工程暨購置定製變賣財物稽察條例」為主要作業依據。此等法規，原係規範審計稽察採購程序之用，較不適宜作為規範辦理採購之行政法源依據。而各部會及省、市政府若自訂行政命令規範採購作業之程序，易造成各級行政機關間之做法歧異，而生不必要之困擾。為此，實有訂定一套政府採購基本法之必要。

- 二、因應世界貿易組織入會及簽署政府採購協定之要求：我國在申請加入世界貿易組織(World Trade Organization, 簡稱 WTO)之諮商過程，美、加、歐聯、瑞士、挪威、日、韓等國，認為我國政府採購規模甚大，但相關之作業，仍有部分不符合國際做法，且公開透明化不足等情形。同時我國必須承諾簽署政府採購協定，以作為支持入會之條件之一。事實上，簽署政府採購協定，加入世界貿易組織，就我國貿易國際化、提升競爭力，均屬最有利者。惟基於該協定對於相互開放政府採購市場、招標程序、等標期、決標、資訊公開、廠商申訴制度等，有廣泛之規定，各簽署國必須切實履行，故為配合未來簽署後國內各機關之作業需要，必須預先訂定政府採購法，以為因應。
- 三、確立公平、公開之採購程序：採購法依據政府採購協定公平、透明化、國民待遇與不歧視原則之精神，致力於採購制度之健全化，確立公平、公開之採購程序。採購法將招標方式分為公開招標、選擇性招標及限制性招標三種，明確區分各種方式所應遵循之程序與條件。其中對於訂定技術規格與廠商資格、刊登招標公告、投標期限、投標、開標、審標、協商，以及評選得標廠商、公告決標結果、處理廠商異議及申訴等，皆有明確之規定。
- 四、提升採購效率與功能：採購法為統一政府採購事權，強化管理職能，爰明定行政院採購暨公共工程委員會為主管機關，掌管採購政策及法令之研訂、各機關採購事務之協調、標準採購契約之檢討與審定、採購專業人員之訓練、採購資訊之蒐集、公告及統計、中央機關採購申訴之處理等事項，並以政務委員一人兼任主任委員。此外，採購法對於採購案之辦理與監辦，依金額大小區分為查核金額、公告金額、未達公告金額及小額採購金額以下之採購，分層負責充分授權。另為因應工程建設及財物採購趨向大型、多元、複雜化之趨勢，並有利新工法、新技術之應用，而收縮短工期、提升品質、節省經費支出之效，採購法設有替代方案、共同投標及統包招標等規範。又為配合國家重大建設、獎勵民間參與投資、興建、營運之政策，亦對開放民間投資、興建、營運之甄選廠商程序納入規範。
- 五、確保採購品質：為確保採購品質，加強履約管理，本法規定廠商應自行履約，不得轉包。對分包之情形，亦規定責任歸屬。此外，亦要求廠商應執行品質管理、環境保護、施工安全衛生工作，並落實檢查程序及檢驗標準。

### 2.1.2.3 政府採購法對招標制度之改進

政府採購法不但能釐清審計權與行政權分際，最重要的是它建立了公開化、透明化、合理化、國際化的採購制度，對於弊案的防杜、政府施政，乃至未來國家建設發展均有深遠的影響，誠如採購法之立法目的在於「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」。茲將其較具特色之要點列述如下：

#### 一、建立政府採購法規體系

政府各機關所辦理之工程、財物及勞務採購均納入本法規範，其適用對象較現行稽察條例為廣，凡是以政府預算辦理採購者均有本法之適用；另採購法條文一百十四條，相關子法近四十種，建構了我國第一部完整的政府採購制度。

#### 二、設主管機關統一事權

「行政院採購暨公共工程委員會」為採購法主管機關，掌理採購政策及法令之研訂與修正、各機關採購事務之協調、中央機關採購申訴之處理、政府採購專業人員之訓練、採購資訊之蒐集、公告及統計等工作。

#### 三、改進決標方式

依過去稽察條例規定，決標以底價內最低標得標為原則，以致底價成為決標的唯一關鍵，容易造成廠商低價搶標，導致降低品質危害安全。採購法設計之決標方式有四種，得依採購個案之性質採最有利標決標，不以最低標價為決標唯一方式。另採購法對於第一次開標因未滿三家而流標者，第二次招標之等標期及所需家數均予放寬，以免再度流標或廢標。

#### 四、採購資訊透明化

為提高招標之品質，使招標過程更符合公平公開之原則，發行全國性之政府採購公報，建立採購資訊公開於網路，以改善稽察條例所定之公告制度。另採購之預算金額及決標價格，亦得予公告。

#### 五、創立異議及申訴制度

為解決現行廠商投訴無門之窘境，特創設此一制度，對於機關辦理採購有違反法令之情形，廠商均得循此程序請求救濟；並設立公正專業之採購申訴審議委員會，以專責處理申訴事件及履約爭議案件調解。

#### 六、不法行為之懲處

提高對於圍標、綁標、洩密等採購上易發生之不法行為之刑責，以收遏止之效。另對於不良廠商，明定其事由、處理程序及效力；得於一定期間內，限制其參加各機關之投標，並不得作為決標、分包對象。

#### 七、納入社會及環境保護政策規定

對於殘障、原住民、慈善機構提供之非營利產品或勞務，得採限制性招標；扶助中小企業承包或分包一定比例以上之採購；得標廠商員工人數達一定規模者，應雇用一定比例殘障人士及原住民；對環保產品，除得優先採購外，並允許百分之十以下之價差。

### 2.1.3 最有利標作業程序

最有利標決標方式，由於是綜合評選之結果，所以得標者可以是一個分數高、產品品質好、功能強而價格雖高但屬合理之廠商。一方面讓機關在既定之預算規模下，買到最好之標的，把預算用得最有價值；另一方面亦可鼓勵廠商從事非價格之競爭，避免惡性低價搶標。茲將最有利標作業程序分述如下：

#### 2.1.3.1 最有利標適用情形

依採購法可採最有利標之情形，大致可分為下列三類：一、適用最有利標決標；二、準用最有利標評選優勝廠商；三、未達公告金額之採購，公開取得三家以上廠商之書面報價及企劃書，取最有利標之精神擇最符合需要者議價（包括二家以上者之依序議價）。茲就上述三種採購之法規依據及其作業程序分述如後：

##### 一、適用最有利標決標：

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。

##### 二、準用最有利標評選優勝廠商：

依採購法第二十二條第一項第九款至第十一款規定以限制性招標辦理之業服務、技術服務、資訊服務、設計競賽之評選、房地產之勘選，及專案管理廠商之評選，其評選優勝廠商或勘選認定適合需要者之作業，則準用最有利標之評選規定。

##### 三、取最有利標精神擇最符合需要者：

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一項第三款，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，或擇兩家以上最符合需要者依序議價。

#### 2.1.3.2 評定最有利標之方式

評定最有利標之方式，可大略區分為總評分法、評分單價法及序位法，另配合價格是否納入評比，又可衍生出不同之評定作業，分別說明如下：

##### 一、採總評分法評定最有利標之三種方式

###### (一)、價格納入評分：

以總評分最高者為最有利標。招標文件訂定合格分數，並規定未達合格分數者，即不得列為協商及決標對象。評選委員對於價格之給分，應考量該價格相對於所提供標的合理性，以決定其得分，而非與其他廠商之報價相較而決定其得分。

###### (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。

###### (三)、固定價格給付：

依招標文件載明之固定價格給付，以總評分最高者為最有利標。

## 二、採評分單價法評定最有利標之方式

價格不納入評分，以價格與總評分之商數最低且經評選委員會出席委員過半數決定者為最有利標。

## 三、採序位法評定最有利標之三種方式

### (一)、價格納入評比：

以序位第一者為最有利標。即以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。

## 2.1.3.3 最有利標評選作業

### 一、成立採購評選委員會

#### (一)、成立時機及任務：

於擬定招標文件時即成立採購評選委員會，以便訂定或審定招標文件中之評選項目、評審標準及評定方式。一般作業方式為招標機關就評審項目、配分及評定方式先預擬草案，再召開採購評選委員會會議，討論確定後於招標文件載明。該委員會之其他任務包括：辦理廠商評選、協助機關解釋與評審標準、評選過程或評選結果有關之事項。

(二)、組成：應由具有與採購案相關專門知識之人員五人至十七人組成，其中外聘專家學者人數不得少於三分之一。

(三)、外聘之專家、學者人選，應依採購法第九十四條、採購評選委員會組織準則第四條，由承辦採購單位自工程會網站所公開之專家學者建議名單遴選，且徵得當事人同意後，簽報機關首長或其授權人員核定。未能自該名單覓得適當人選者，得敘明理由，另行遴選後簽報機關首長或其授權人員核定。

### 二、訂定評選項目、配分及權重

(一)、評選項目及子項之選定。

(二)、過當之配分及權重。

### 三、底價與報價

(一)、採最有利標決標者，依採購法第四十七條第一項第二款規定不訂底價。廠商須報價者，價格為評定最有利標前應納入考量之項目。

(二)、廠商須報價者，應審查廠商單價及總價，並考量該價格相對於該廠商所提供之品質等非價格項目，是否合理、完整，以作為評分或決定最有利標之依據。

### 四、開標與審標

(一)、依招標文件規定之時間及地點開標審查。招標文件訂有廠商基本資格或特定資格者，由機關人員先審查資格文件。資格不合於招標文件之規定者，

不得參與後續階段之評選。屬於特定資格性質者，建議納入評選項目中，不另列為資格條件。

- (二)、投標廠商家數規定：公開招標之第一次開標須有三家以上廠商投標；選擇性招標及限制性招標之公開評選無家數限制（一家廠商投標亦可開標）。

#### 五、評選

- (一)、資格及規範合於招標文件規定者，始納入評選。由機關成立之工作小組，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。

#### 六、協商

- (一)、機關評選結果無法評定最有利標時，得就原招標文件已標示得更改項目之內容，採行協商措施。原招標文件未標示得更改之項目者，不得採行協商措施，應予廢標。
- (二)、為利評選作業，可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。其採行協商措施者，應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該部分之投標文件重行遞送之機會。價格可做協商項目調整，並得為協商項目之一。招標文件列有得協商更改之項目者，除已標示決標金額或費率者外，價格必須為協商項目之一。如價格不合理，應於協商時通知減價。廠商重行遞送後，再進行綜合評選，綜合評選不得逾三次。

#### 七、決標程序

- (一)、以公開招標或選擇性招標採最有利標決標者，應於評定最有利標後即決標，不得於評定最有利標後再洽該廠商議價。如有洽減價之必要，應於招標文件中納入協商措施，俾於評選階段就價格進行協商。
- (二)、「公開評選優勝廠商」乃限制性招標之前置程序，故應於評選優勝廠商後，再洽該廠商議價決標。採固定費用決標者，其議價程序不得免除，無須議減價格，可議定其他內容。但不得更改原招標文件之規定，或降低廠商投標文件所承諾之內容。由廠商報價者，評選階段應將價格納入考量，亦可將價格納入協商項目。

#### 八、決標後之資訊公開

- (一)、對於不合於招標文件規定之廠商，通知其原因；對於合於招標文件規定但未得標之廠商，通知其總評分、評選委員會之會議紀錄，除涉及個別廠商之商業機密者外，得申請查閱。
- (二)、採行協商措施之開標、投標、審標程序所應保密之內容，決標後應即解密。但有繼續保密之必要者，例如個別廠商投標文件內容，不在此限。

## 第三章 國內最有利標執行現況探討

### 3.1 公共工程最有利標執行現況

#### 3.1.1 最有利標執行情況

由於公共工程以最低價得標所造成的圍標、綁標、工程品質低落、工期延誤等，在很多文獻中已多所闡述。最有利標制度摒除以價格做為決標的唯一條件，在理論上可以防止不肖廠商以低價惡性搶標，但此制度基本上仍是以主辦機關的利益為主要考量，並不是以廠商的立場為著眼點。不過，最有利標決標制度的實施，讓正派經營的優良廠商在得標機會上有較大的利基。

最低價得標最大風險來自兩方面，其一是投標廠商算錯標單，包括少計、漏記、錯算、誤會規範……等，在這種情況下，得標就是虧本的開始。錯得愈多，廠商愈可能不願承攬訂約或承攬後無法承擔損失而倒閉，而能夠勉力履約的，也不免在施工過程中設法減少損失，在這種情況中，業主很少能從廠商的低價中得利。因此，這是一種雙敗的情況：第二種情況是得標廠商以非常態的低價搶標，這種標價的低廉經常來自不合乎標準的施工程序（省略應有的施工程序或步驟），不合規定的工程材料（以較低級材料取代規定材質），不合規定的施工方式（做工粗糙或未達設定標準），經過這樣的簡省，往往在工程總價上可以獲致相當幅度的降低。並因此擺脫其他競爭對手，低價得標。

以一般建築工程為例，在正常設定的施工程序、施工方法和工程材料下，大多數廠商的施工成本應該是相差不大的，大家在標價上的差異主要來自施工管理的效率和設定利潤的多寡，因此在標價的分佈上很自然的呈現出常態分配，合理的標價大多密集的集中在一定的範圍之內，而在常態分佈範圍之外的，也就是統計學上的所謂異常點（標）。而偏偏很不幸的，在最低價得標制下，這些異常值中偏低最多的反而是法定的得標者。

無論是工程主管單位，承辦機關、顧問公司、建築師、營造廠等對於最低標決標演出的不良結果其實都有共同的認知，因此政府採購法提出最有利標決標方式倍受大家矚目，但是由於對法令、操作方式不夠熟悉加上其作業流程耗費時間、人力甚多，工程業主大多採取觀望的態度。公共工程委員會有鑑於此，刻正大力宣導政府採購法並製作「最有利標決標手冊」，舉辦多次研討會，期能使各工程主辦機關能更熟悉最有利標的作流程。

國內自 88 年 5 月 27 日政府採購法施行以來，政府機關採購發包單位以最有利標決標之大小工程案件共達 1324 件。目前以最有利標決標者，最主要在甄選規劃設計顧問公司或建築師、專案管理顧問或統包案件，至於設計完成後之營造廠甄選案例除了教育部委託營建署代辦九二一地震受災學校重建工程 37 所學校採用固定費用之最有利標決標方式外，評選營造廠的案例並不多。理論上，在工程設計完成後，以最低標決標方式評定承造營建廠商應有其公平性，然而由於國內營建大環境使然，施行結果並不理想。因此大家也寄望於最有利標之實施能使整個

工程環境脫胎換骨。為了說明最有利標評選營造廠商實際運作的之情形，本研究蒐集部分案例研討，其中國家衛生研究院竹南院區結構體工程是採購法實施後，大型公共工程以最有利標評選營造廠商的例子，該案由國內著名營造廠商獲選取得承攬權，執行結果無論在工程品質及進度方面都有優良的評價，並獲公共工程委員會分別在 91 年 4 月 30 日及 91 年 5 月 28 日兩次在工地舉辦全國性的工程品質觀摩會，使工程業主及承包商獲得雙贏的局面，此案例的成功也將促使更多的承辦機關願意以最有利標的決標方式來甄選營造廠商。本研究將以該案例作為個案研究探討對象。

### 3.1.2 最有利標之運用方式

目前在實際採購及招標決標方式，依採購法可採最有利標之情形，大致可分為三類：一、適用最有利標決標；二、準用最有利標評選優勝廠商；三、取最有利標之精神擇最符合需要者。其運用方式如表 3.1

表 3.1 最有利標在各種採購及招標決標方式之運用

最有利標之運用方式	適用之採購案 (以金額區分)	適用之招標方式及核准規定	適用之採購案 (以標的區分)	決標程序
最有利標	無限制，但一般用於≥公告金額(NT \$ 1 百萬)之採購雖無不可，但不符合效率原則。	公開招標、選擇性招標、限制性招標(比價)。採最有利標之方式者，辦理招標前須報經上級機關核准。	工程、財務、勞務	評選出最有利標後即決標，無評選出最有利標後再行議價之程序。如須減價，於評選階段採行協商措施洽廠商減價，再將減價結果納入綜合評選。
準用最有利標之評選規定評選優勝廠商或勘選適合需要者。	同上	依採購法第 22 條第 1 項第 9 款至第 11 款評選優勝廠商或勘選適合需要者，再與之議價之限制性招標。採此方式者，辦理招標前不必報經上級機關核准。	採購法第 22 條第 1 項第 9 款及第 10 款之服務採購，第 11 款之房地產採購。	與評選優勝者或勘選適合需要者議價(或二家以上時可能之依序議價)。如須減價，於評選階段採行協商措施或於議價階段皆可議價。
取最有利標之精神擇符合需要者。	未達公告金額(NT \$ 1 百萬)之採購。	中央機關未達公告金額採購招標辦法第 2 條第 1 項第 3 款則符合需要者。採此方式者，辦理招標前不必報經上級機關核准。	工程、財務、勞務。	則符合需要者(一家或二家以上)依序議價。

## 3.2 最有利標決標流程問題探討與分析

### 3.2.1 公開招標最有利標決標之流程

本研究有關最有利標執行作業主要是針對以公開招標最有利標決標的方式評選營造廠，其作業流程如圖 3.1 所示。

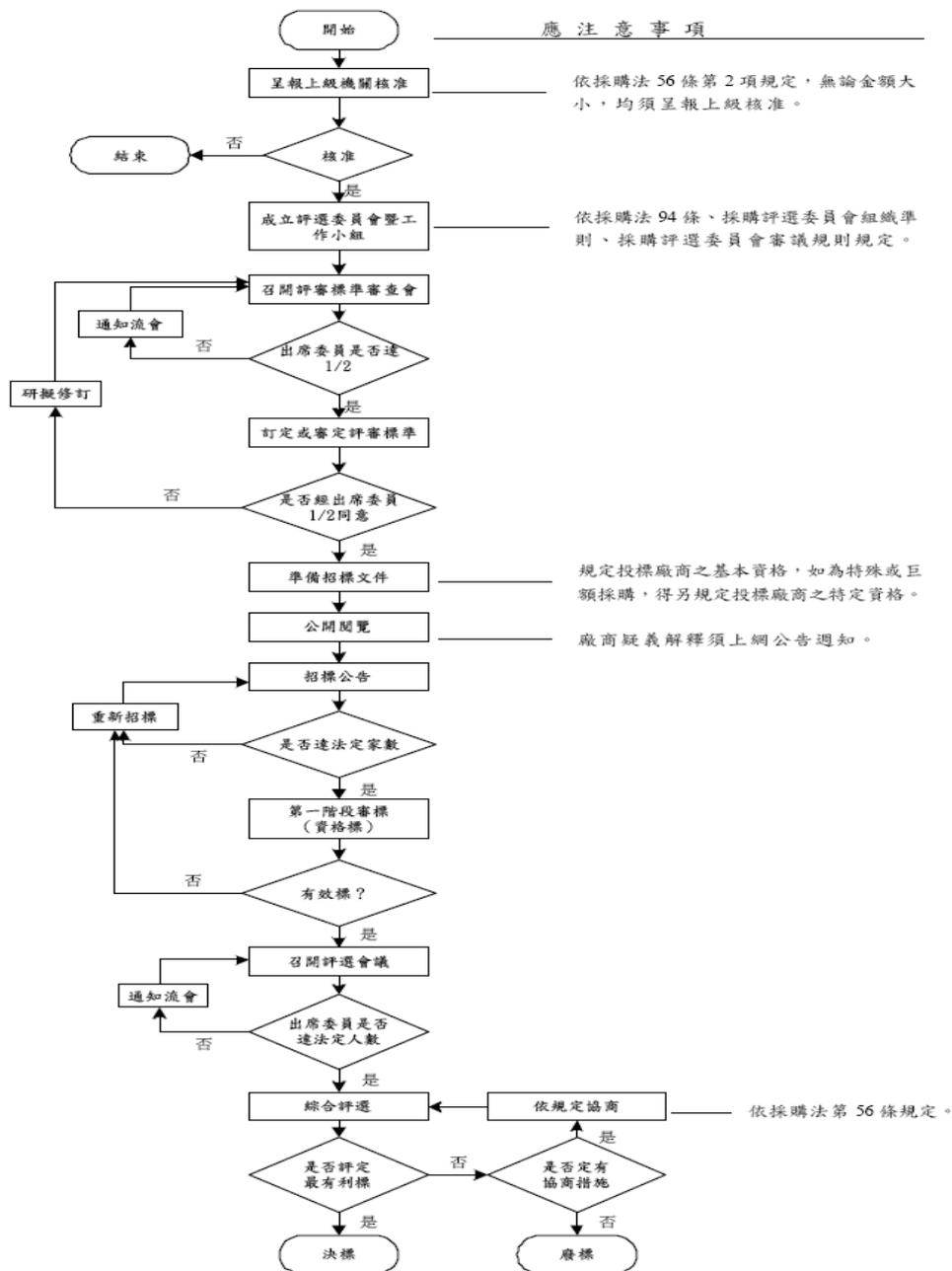


圖 3.1 公開招標最有利標流程圖

### 3.2.2 問題探討與分析

國內最有利標決標實施三年多來，由於甄選營造廠的實例較少，在執行流程上仍有很多值得探討的空間，本研究經由文獻彙整、及實際執行案例的經驗，歸納出在最有利標決標作業流程中較常見的問題點及不同的觀點討論如下：

一、工程綁標是公共工程採購最為人詬病之不法行為之一，主要肇因於少數人員就工程招標文件之廠商資格、技術規格作不當之限制，以圖利特定的廠商。工程採購可能發生綁標行為之錯誤態樣為何？

#### (一)、資格限制競爭

- 1、訂定之廠商資格為「投標廠商資格與特殊或巨額採購認定標準」所無或違反或較該標準更嚴格之規定。
- 2、非特殊或巨額採購卻規定特定資格。
- 3、訂定特定資格未依該標準評估廠商家數及檢討有無限制競爭。
- 4、過當之資格，例如：乙等營造業承攬限額內之工程卻限甲等營造業方可投標。
- 5、限非屬法規規定團體之會員方可投標，例如：某協會之會員。
- 6、限公部門（政府機關、公營事業、公立學校）之實績。
- 7、限國內之實績。
- 8、限特定地區公會之會員。
- 9、不當限制特定公會之會員方可投標。
- 10、營利事業登記證必須記載之營業項目名稱過細（正確作法為僅可規定至經濟部商業司編訂之公司行號營業項目代碼表之大類、中類、小類或細類，不得比細類再細）。
- 11、繳納營業稅證明限當期者。
- 12、信用證明限公告日後所取得者。
- 13、資本額限公告日前者。
- 14、限取得 ISO9000 系列驗證者。
- 15、投標當時即必須於指定地區設有分公司或維護站。
- 16、限定投標廠商之所在地。
- 17、投標當時即必須擁有指定之設備。
- 18、不考慮資格文件之性質而規定廠商檢附正本。
- 19、限開標當時必須攜帶資格文件正本。
- 20、以已停止使用之投標比價證明書為廠商資格文件。
- 21、投標時須檢附原廠製造證明、原廠代理證明、原廠願意供應證明、原廠品質保證書。
- 22、以小綁大，例如：規定特定項目之分包廠商必須具備某一特定資格，而具備該特定資格之分包廠商甚少；規定投標廠商投標時須取得特定材料供應商之授權同意書。
- 23、規定之資格與履約能力無關。

#### (二)、規格限制競爭

- 1、抄襲特定廠商之規格資料。

- 2、超出需求或與需求無關之規格。
- 3、公告金額以上之採購指定特定廠牌之規格或型號或特定國家或協會之標準而未允許同等者。
- 4、型錄須蓋代理廠商之章。
- 5、型錄須為正本，不接受影本。
- 6、限型錄上之規格必須與招標規格一字不差。
- 7、不論產品大小都要有型錄。
- 8、非屬必要卻限不同組件須由相同廠牌所組成。
- 9、限取得正字標記者或以 ISO 9000 系列驗證證書作為產品規範，未接受同等品者。
- 10、所標示之參考廠牌不具競爭性，例如：同一代理商代理；雖由不同代理商代理而該等代理商間因屬家族或關係企業而不具競爭性；已不製造；參考廠牌空有其名而無法聯絡。
- 11、公告金額以上之採購指定進口品。
- 12、公告金額以上之採購，無條約協定關係卻指定特定國家之進口品。
- 13、引用已停止使用之內政部七十一台內營字第七七六七九號函及七十四台內營字第三五七四三八號函「有關建材同等品之定義及使用時機案」之規定。
- 14、廠商投標時即須自有指定之設備。

綜合上述問題點，可歸納為下列兩點：

- (一)、於資格之限制失之過嚴，有為特定廠商量身定作之嫌。
- (二)、規範製作、規格之不當設定，較易被有心人士利用以圖利特定對象。

## 二、採購評選委員會之組成、主辦機關委員人數比例多少較合適？

觀點一：最有利標評選作業，在制度設計上就是希望賦予主辦機關較大的裁量權，相對的也對於專案的成敗要負較大的責任，因此，在評選作業上主辦機關應有多數的委員比例，才可表達出真正承辦機關的意願。

觀點二：如果主辦機關委員比例過高，外聘專家學者人數太少，似乎客觀性及公平性較受質疑，恐有淪為背書之嫌。

## 三、資格標審查、規格標初、複審是否應在同一天辦理完成？

對於審查時間的安排，採購法並無規定，端視工程大小、複雜程度、作業流程等因素由主辦機關自行決定。

觀點一：接受訪談人員一般皆同意資格標與規格標分開辦理，如此可以讓未通過資格審查的廠商不必再準備服務建議書，以免浪費人力、物力。

觀點二：規格標初審、複審在同一天完成可減少廠商運作的空間，也減低評選委員受到的壓力，但在實務上卻也發現，如果通過資格標的廠商家數較多，初審又不作篩選，則評審將耗時費力。如果初審作了篩選，取了少數幾家較優廠商進行複審，則其他未入選的廠商會因已經花費人力、物力製作簡報資料，卻未能進入複審，廠商負擔增加而有怨言。

觀點三：規格標初、複審分開辦理。而且兩者審查時間上有一段距離，在此情形下只有進入複審的廠商裁需花費更多的人力、物力準備服務建議書及簡報資料，可避免資源的浪費。

## 四、最有利標甄選營造廠，價格是否列入評比或以固定價格給付。

在實際評選案例中，評選委員對此有較多的討論與意見交換，對於專業人士

中的訪談中更有不同的見解，其意見可歸納如下：

觀點一、既然工程設計已完成，不論在材料的使用、價格的制定應已完備，以固定價格給付，直接針對廠商的條件或廠商以更高材料規格、品質的承諾，選出最合適的營造廠商。

觀點二、雖然工程設計已完成，但依過往的經驗，建築師的預算通常偏高，如果將價格列入評比並給一定的權重分數，則可誘導廠商在管理及利潤上作調整，讓工程主辦機關節省公帑。

#### 五、如果價格列入評比，價格分數的填註時機為何？

這個議題在數個公共工程評選委員會議上有過熱烈的討論，因為價格分數是否讓委員先知道，各委員評選分數可能會有不同的結果。

觀點一、評選委員在經過規格標初審即複審聽取簡報後，對於每一廠商之優劣順序，心中各有一把尺，不希望因為價格的部分差異，而改變了委員心中的排名。

觀點二、站在公平、公正的立場，價格分數的填註由工作小組辦理，委員僅就價格之外評分填註，事先也不必知道各家廠商的價格分數，如此較能真實反應評比結果。

#### 六、評定最有利標方式之選擇

最有利標的評定方式大致可分為總評分法、評分單價法及序位法，另配合價格之納入與否，又可衍生出不同的評比作業，因此工程業主在選擇評定方式時要有較多因素衡量。在實務上絕大部分最有利標採購案，均以總評分法或序位法辦理。至於兩種評比方式的利弊將另專題研討。

#### 七、服務建議書的製作與實際工程執行的關聯性

在最有利標之評選作業中，服務建議書的內容及表現法的確佔了很重要的地位，尤其在規格標初審階段更是以服務建議書為主要評審標的。然而有些廠商為了取得工程承攬權，尋找業界專門製作服務建議書的公司代筆，如此已偏離了提送服務建議書的本意，更無法從服務建議書了解廠商對工程的瞭解程度及未來在實際施作上的作為。

#### 八、決標後是否將審查意見、評分之資訊公開？

目前在實務上，大部分的承辦機關都僅公告得標廠商，對於評審委員對各參選廠商的評語或評分甚少著墨。

觀點一、工程業主及評審委員較不希望公告較詳細的評選標準以免產生不必要的困擾。

觀點二、營造廠希望整個評選過程資訊完全公開化、透明化以免黑箱作業。

#### 九、評選項目及權重的建立

由於國內以最有利標評選營造廠商的案例並不多，因此機關在訂定評選項目的架構及權重時，確實有其困難之處。

## 第四章 結論與建議

由於公共工程規模日趨大型化、複雜化，以及過去最低標的種種缺失，加上我國加入世界貿易組織（WTO）對營建產業的衝擊，政府採購法納入了最有利標的決標方式。本研究藉由相關文獻回顧、案例的研討與分析，探討以最有利標評選營造廠商時在作業中可能碰到的問題及改善的建議，讓工程主辦機關瞭解最有利標的精神與效益而願意採用，優良營造廠商因其信譽、經驗與業績具有競爭優勢也樂於參與公共工程投標，體質較差的營造廠商也順此潮流改善體質重新出發，如此對於公共工程的施工品質及整體工程環境的提昇有很大的幫助。建立了評選營造廠商的評審項目及其權重，供評選委員及業界在評審作業中參考。

### 4.1 結論

由於以最有利標評選營造廠商在國內的案例較少，本研究彙整文獻、蒐集整理國內外探討最有利標相關研究報告與論述、並充分歸納出在評選作業流程中的問題及改善的建議，降低業界對於評選作業的疑慮，也協助政府推動最有利標決標的政策。其主要的結論如下：

- 一、落實招標文件公開閱覽制度以及設計規範應配合工程會製作之「工程綱要規範」辦理。
- 二、採購評選委員會成員，外聘委員應皆相對多數較佳。
- 三、資格標與規格標宜分開辦理。為減少廠商運作空間，規格標初審、複審在同一天辦理完成為宜。
- 四、建議除第一名取得承攬權外，第二、三名給予獎金，以補貼服務建議書及簡報製作費用，並鼓勵用心的廠商能多參與評選。
- 五、以現階段營建產業環境而言，評選營造廠「價格」仍應列入評比為宜。將來則以「固定價格」給付，價格不列入評比。
- 六、最有利標評選作業中，簡報及答詢仍應列入評比，能讓委員瞭解廠商投標文件內容以利評分。但權重宜低不宜高。
- 七、決標後評選委員對廠商的評分或評語應公開化。

### 4.2 建議

- 一、在實務上，價格列入評比時，工作小組會製作一「投標價格給分標準」，其目的是希望廠商投標價格落在參考基準價稍低的位置得分最高，投標價格偏高或偏低時得分將遞減，然價格的級距或配分多寡的合理性，均有賴後續研究者進一步的探討。
- 二、對於以最有利標評選的工程案例，從評選辦法、評選作業以及廠商進場施工後的進度、品質作有系統的蒐集資料及追蹤，以作為改善評選制度的參考，建議工程案例可先由公共工程委員會列管的工程案件著手。
- 三、政府需加速全國性工程物價網的建立，如果工程物價、人員、設備機具等單價分析皆公開化、透明化，評選作業中「價格」應可不列入評比，而以「固

定價格」給付，廠商也不必花許多的人力及時間在單價分析上著墨。

四、評定最有利標之方式，目前以總評分法和序位法較廣泛地被運用，對於此兩種方式在實際作業中之公平性，仍有些值得研究及探討之空間，有待後續研究者的努力。

## 五、參考文獻

1. 王隆昌、林利國，「知識管理與營造業之經營策略」，營建知識管理研習會論文集，2001。
2. 高安祥、林利國，「營造作業知識管理」，營建知識管理研習會論文集，2001。
3. 行政院公共工程委員會，政府採購法令彙編，法規叢書 021-8，2001 年 10 月，九版。
4. 余文德、陳盛隆，「公共工程採最有利標決標作業流程之探討」，營建管理季刊，49 期，第 66~70 頁，2001。
5. 李得璋，加入 WTO 對國內營建業之影響與相關對策，中國土木水利工程學會八十九年年會論文集，第 151~170 頁，2000。
6. 行政院公共工程委員會，最有利標作業手冊，技術叢書 025，2001。
7. 張正德，「複因子決標模式之建構—以橋樑工程為例」，雲林科技大學碩士論文，2000。
8. 王明慧，「營繕工程改善現行招標制度方案之研究~建立改良式合理標(上)」，現代營建，第 217 期，第 49~56 頁，1998。