

優先採購法規與機關決標 執行程序之探討

提要

- 一、我國機關辦理採購，當遇有環保產品、身心障礙團體、原住民族等特殊情形，應適用「優先採購」之規定；國防部為因應募兵制轉型政策，亦定出「志願役退除役軍人法人或團體優先承包國防部特殊軍事安全或技術勞務採購處理辦法」。
- 二、主要目的乃透過機關龐大的採購能量與充足的預算，以保障弱勢團體的工作權、帶動綠色消費風氣、照顧特定之對象及輔助國家政策推展等，並藉優先採購使國家經濟能力提升，確保人民的工作與生存權。
- 三、本文擬彙整具優先採購之適用法規，並配合政府採購法相關決標程序之規定，探討其適用範圍、屬性與執行決標方式等，並綜合比較其相關性及差異性，俾使採購人員在後續遇辦理相關採購時有所遵循。

關鍵詞：政府採購法、優先採購、決標執行程序

壹、前言

我國機關辦理之採購案件類型眾多，而政府針對遇有環保產品、身心障礙團體、原住民族等特殊情形，訂出應「優先採購」之規定；國防部因應推動的募兵制轉型政策，依總統府104年9月30日公布之「推動募兵制暫行條例」第10條之授權，定出「志願役退除役軍人法人或團體優先承包國防部特殊軍事安全或技術勞務採購處理辦法」（以下簡稱志願役廠商優先承包辦法）。

為讓採購人員在遇有各種須辦理優先採購案件時有所遵循，本文彙整各種「優先採購」法規之要件、適用情形、執行決標方式及其決標執行程序如後。

貳、相關法規之探討

首先就政府採購法（以下簡稱採購法）及相關優先採購規定說明如下：

一、採購法規範之決標執行程序

在民法契約概念裡，決標乃機關對於廠商之要約所為之承諾，¹ 惟機關於辦理採購時因受政府採購法之相關規範，須依該法執行決標的法定程序，第52條第1項規定機關可依據不同標的需求，採用不同決標原則，各原則詳述如下：

（一）訂定底價，在底價以內之最低標

依採購法第52條第1項第1款規定：「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。」此種決標原則為我國決標之常態亦最常被廣泛之運用，其中底價為機關認定的合理價格，據以檢驗廠商之標價，來決定是否可以決標，而廠商最低標價須在機關底價以內（包括平底價之情形）始得以決標。

（二）未訂定底價，在預算數額以內之最低標

依採購法第52條第1項第2款規定：「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。」，在此未訂定底價之作法仍須符合採購法第47條規定，才得以此方式辦理採購案件，另需特別注意，如投標廠商若不「合於招標文件規定」時，應不決標該投標商，如非在預算數額或評審委員會建議之金額以內之「最低標」，則應依採購法第54條（最低標價逾建議金額或預算金額之處理）、第55條（協商措施）或57條（協商原則）規定辦理；「標價不合理」時，應依同法第58條有關標價偏低之方式處理。

（三）最有利標決標

由於以最低標決標，在具有異質性的採購案中會有執行困難，且無法兼顧機關對於工程、財務或勞務品質、內容的要求。因此，採購法於第52條第1項第3款與同條第2項規定，在異質之工程、財務或勞務之採購，且其

1 潘秀菊，《政府採購法》，2版（臺北：新學林出版股份有限公司，西元2012年8月），頁182-204。

採購性質不宜以最低標方式決標之情形下，機關可以最有利標方式決標。

所謂最有利標決標原則，係指機關先報經上級機關核准後，於招標文件中將採購標的依技術、品質、功能、商業條款或價格等項目列為綜合評選之項目，並詳細規定評選項目評比方式之標準，後依招標文件所規定之評比方式評比後決定最有利標，並以最有利標廠商為得標廠商。

(四) 複數決標

依採購法第52條第1項第4款規定，係指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。其目的乃是藉以提高採購效能、防杜廠商壟斷及圍標等情形。換言之，在複數決標方式採購時，機關可就同一採購中不同之採購品項，或同一品項之部分數量分別決標予不同之廠商，主要是看如何組合總價最低，對政府最有利。

二、相關優先採購法規簡介

不同於一般政府採購法規範之決標執行程序，政府針對承辦之採購案件遇有環保產品、身心障礙團體、原住民族等具特殊情形者，訂定應「優先採購」之規定，以下就我國所訂定之優先採購法規，分述如後：

(一) 原住民族工作權保障法

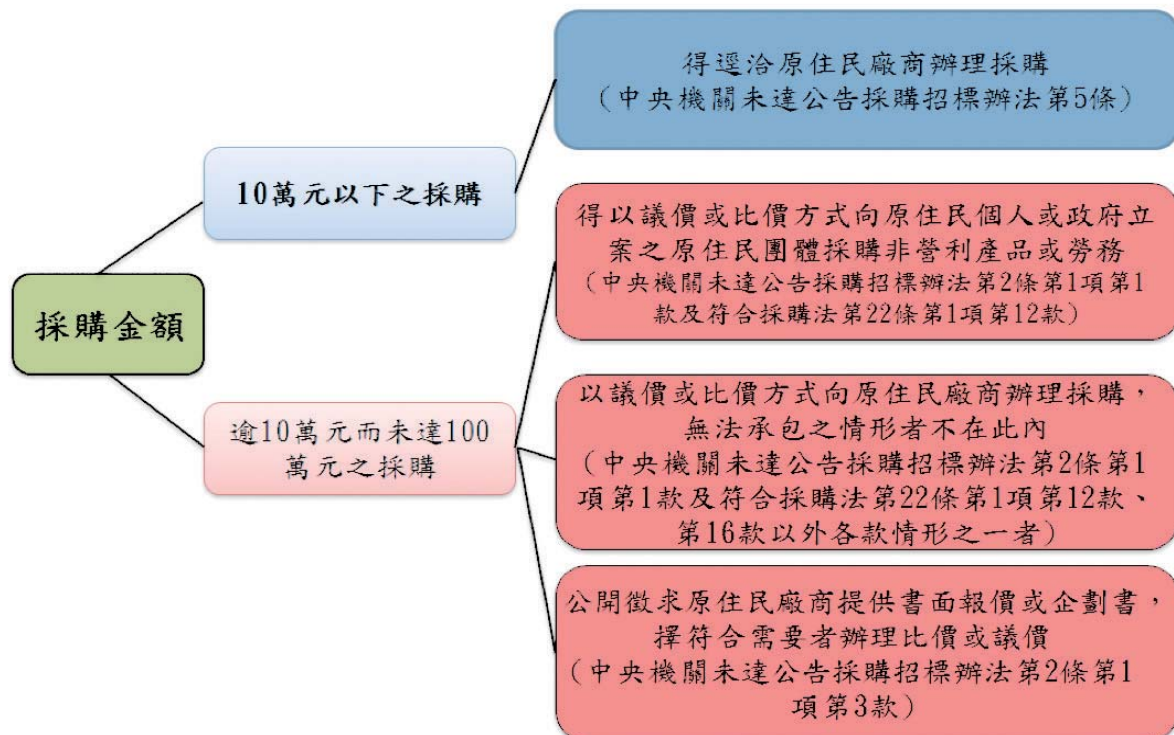
為落實弱勢族群之照顧，政府制定了原住民族工作權保障法（以下簡稱為原民法），相關立法精神、定義及決標執行程序如下：

1. 立法精神：臺灣原住民族約有55萬人，佔總人口數的2.35%，² 常處於就業競爭中的劣勢，爰制定「原民法」，促進原住民就業，保障其工作權及經濟生活。
2. 原住民族地區定義：³ 指原住民傳統居住，具有原住民族歷史淵源及文化特色，經中央主管機關報請行政院核定之地區。
3. 原住民機構、法人或團體的定義：依「原民法施行細則」第8條規定，原住民機構、法人或團體（以下簡稱原住民廠商），指經政府立案，其負責人為原住民，且原住民社員、會員、理監事、董監事及股東之人數，達百分之八十以上，經所在地直轄市、縣（市）主管機關證明者。但原住民合作社依原民法第7條第3項規定，指原住民社員超過該合作社社員總人數百分之八十以上者。
4. 機關依原住民族工作權保障法進行採購之決標執行程序：⁴ 機關辦理履約的地點在原住民地區而且未達公告金額之採

2 內政部統計處，〈統計通報106年第11週〉，<http://sowf.moi.gov.tw/stat/week/list.htm>，檢索日期：西元2018年1月30日。

3 原住民族基本法第2條之規定，中華民國104年12月16日總統華總一義字第10400146721號修訂。

4 行政院公共工程委員會，〈淺談原住民地區未達100萬元之採購〉《公共工程電子報》，第24期，民國99年7月，<https://ws.pcc.gov.tw/epaper/9907/buy.htm>，檢索日期：西元2018年1月18日。



圖一 原住民採購作業方式示意圖

(資料來源：行政院公共工程委員會，公共工程電子報)

購，依原民法第11條規定，應由原住民廠商承包。但原住民廠商無法承包者，不在此限。機關辦理未達公告金額的採購，依採購法得洽原住民廠商採購，作業方式如圖一所示，但直轄市或縣(市)政府另依政府採購法第23條訂有規定者，就從其規定。其中公開徵求原住民廠商提供書面報價或企劃書，擇符合需要者辦理比價或議價，其作業方式彙整如表一。

(二) 機關優先採購環境保護產品辦法

依「資源回收再利用法」，機關辦理採購，應優先採購政府認可之環境保護產品、

本國境內產生之再生資源或以一定比例以上再生資源為原料製成之再生產品，依機關優先採購環境保護產品辦法(以下簡稱為優先採購環保辦法)，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，其立法精神、適用範圍及決標執行程序分述如下：

1. 立法精神：行政院環境保護署為鼓勵國內之綠色生產及消費，訂定「優先採購環保辦法」，其目的即利用政府機關龐大的採購力量，優先購買對環境衝擊較少之產品，以鼓勵綠色產品的生產及使

用可回收、低污染、省資源的產品，並帶動綠色消費風氣，達到環境保護與教育一般消費者的效益。⁵

2. 適用範圍：依「優先採購環保辦法」條文內容及環保署網站公布資訊，將環保產品區分如表二。依該法第9條規定，本辦法不適用依我國締結之條約或協定所辦

理之採購及招標標的僅部分屬環保產品者。

3. 決標執行程序：優先採購環保辦法規定，機關得擇下列方式之一辦理，並載明於招標文件：

- (1) 非環保產品廠商為最低標，且其標價符合最低標決標原則者，得以該標價

表一 公開徵求原住民廠商提供書面報價或企劃書作業方式表

可行方式	作業情形
第1種	第1次公告即開放原住民及非原住民廠商投標，並於招標公告或招標文件敘明開標後依二階段辦理（投標廠商家數未達3家者，可依未達招標辦法第3條規定，簽經機關首長或其授權人員核准，改採限制性招標）： 1. 第一階段，先就原住民廠商所投之標進行審標、決標，如無原住民廠商投標、無原住民廠商為合格標，或原住民廠商之標價經洽減價仍超底價等無法決標予原住民廠商之情形，則作成紀錄。 2. 第二階段，改就全部投標廠商辦理審標，擇符合需要者比價或議價。 如於第一階段僅就原住民廠商辦理開標結果，因最低標價超過底價且經洽減價仍超底價，致無法優先決標予該廠商，則作成紀錄改就全部投標廠商辦理。上揭原住民廠商應以第一階段減價後最低標價參與第二階段之開標；如該廠商仍為最低標廠商，依採購法第53條第1項規定，得洽該廠商優先減價1次，並允許參加後續之比減價。
第2種	1. 第1次公告招標限原住民廠商投標，如無廠商投標，無合格標或無法決標者，則辦理第2次招標。 2. 第1次公告招標結果未達3家原住民廠商，並已依未達招標辦法第3條規定簽經機關首長或其授權人員核准改採限制性招標者，得就已投標之原住民廠商，進行比價或議價。

資料來源：行政院公共工程委員會，公共工程電子報

表二 環境保護產品分類表

類型	定義
第一類	取得行政院環境保護署認可之環保標章使用許可，以及取得與我國達成相互承認協議之外國環保標章使用許可者。
第二類	非屬環保署公告之環保標章產品項目之產品，經環保署認定符合再生材質、可回收、低汙染或省能源條件，並發給證明文件者。
第三類	指該產品經相關目的事業主管機關認定符合「增加社會利益或減少社會成本」之產品，並發給證明文件者。其節能標章、省水標章及綠建材標章產品均屬於第三類產品。

資料來源：行政院環境保護署，綠色生活資訊網，<https://greenliving.epa.gov.tw/public>，檢索日期：西元2017年5月31日。

- 5 經濟部能源局官方網站，<http://www.energylabel.org.tw/purchasing/govgreen/list.aspx>，檢索日期：西元2017年5月31日。

優先決標予環保產品廠商。

- (2) 非環保產品廠商為最低標，其標價符合最低標決標原則，而環保產品廠商之最低標價逾該非環保產品廠商標價之金額，在招標文件所定價差優惠比率以內者，決標予環保產品廠商；逾價差優惠比率者，不予洽減，決標予該非環保產品廠商。

(三) 優先採購身心障礙福利機構團體或庇護工場生產物品及服務辦法⁶

為落實弱勢族群之照顧，政府制定了身心障礙者權益保障法（以下簡稱身保法），以維護身心障礙者之權益，保障其平等參與社會、政治、經濟、文化等之機會，促進其自立及發展。在採購作業方面，訂定優先採購身心障礙福利機構團體或庇護工場生產物品及服務辦法（以下簡稱優先採購身庇辦法），以下就立法精神、相關定義、適用範圍及決標執行程序分述如後：

1. 立法精神：其目的即促進身心障礙者就業，以達到自力更生。
2. 身障福利團體及庇護工場之定義：
 - (1) 身心障礙福利機構：依法設立或公立、公設民營辦理身心障礙福利業務之機構。
 - (2) 身心障礙福利團體：依法立案，其章程明定辦理身心障礙福利業務之財

團法人或公益社團法人。

- (3) 庇護工場：依法許可設立或接受委託辦理庇護性就業服務之機構、團體或學校。
3. 適用範圍：身心障礙福利機構或團體、庇護工場（以下簡稱身障廠商），所生產之「物品」及其提供之「服務」，於合理價格及「一定金額」以下者，各級政府機關、公立學校、公營事業機構及「接受政府補助之機構、團體、私立學校」應優先採購，上述相關範圍定義如下：
 - (1) 物品：包括食品、手工藝品、清潔用品、園藝產品、輔助器具、家庭用品、印刷品及其他經中央主管機關公告之項目，且應由身障廠商之身心障礙者為之，身心障礙者並應參與生產或服務流程。
 - (2) 服務：包括清潔服務、餐飲服務、洗車服務、洗衣服務、客服服務、代工服務、演藝服務、交通服務及其他經中央主管機關公告之項目，且應由身障廠商之身心障礙者為之，身心障礙者並應參與生產或服務流程。
 - (3) 一定金額：為新臺幣100萬元。
 - (4) 接受政府補助之機構、團體、私立學校：係指接受政府補助之機構、團體或私立學校，其補助金額占該次採購

6 身心障礙機構團體庇護工廠網路資訊平臺，〈優先採購上課講義及資料〉，<https://ptp.sfaa.gov.tw/internet/disability/downloadList.aspx>，檢索日期：西元2017年7月31日。

金額半數以上，且補助金額在新臺幣100萬元以上者。

4. 決標執行程序：

(1) 依優先採購身障辦法第4條規定，機關得依下列三種方式辦理優先採購：

- 以公告方式邀請不特定身障廠商及非身障廠商投標，於招標文件載明優先決標予身障廠商。
- 不經公告程序，邀請二家以上身障廠商比價或僅邀請一家身障廠商議價。
- 以公告方式預先依一定資格條件辦理身障廠商資格審查後，再行邀請符合資格之身障廠商投標。

(2) 其決標方式如下：

- 身障福利團體及庇護工場，其最低標價相同，且其標價符合招標文件最低標之決標原則者，應優先決予庇護工場，其次為身心障礙機構或團體。
- 非身障廠商之廠商為最低標，且其標價符合招標文件最低標之決標原則者，如身障廠商僅一家者，應洽該身障廠商減價至最低標之標價決標；二家以上者，應自標價低者起，依序洽各該身障廠商減價一次，由最先減至最低標之標價者得標；二家以上標價相同者逕行減價，由減至最低標之標價者

得標。減價後，標價相同者，抽籤決定之。

另非身障廠商之廠商，最低標報價已低於底價百分之八十，其依採購法第58條規定得為決標對象者，得洽該身障廠商減價，並適用採購法該條規定。

(四) 志願役廠商優先承包辦法

國防部及所屬單位涉及營區安全相關類型之勞務採購，應進用志願役退伍軍人一定比例；另倘涉及特殊軍事或安全者，應由退除役廠商優先承包，以增加退除役官兵就業機會，爰特定出「志願役廠商優先承包辦法」，以下就其立法精神、相關定義、適用範圍及決標程序分述如後：

1. 推動募兵制暫行條例立法精神：為鼓勵國人志願服役，並促進政府整體配合推動募兵制政策之動能，加速完備各項相關配套措施，以營造吸引青年從軍及長留久任之優質環境，進而滿足及穩定國軍人力來源，爰特制定「暫行條例」，於104年9月30日公布施行迄109年12月31日止。
2. 何謂志願役退除役軍人之法人或團體：依本辦法第4條第1項規定，志願役退除役軍人之法人或團體，應經政府立案，其進用員工之志願役退除役軍人比例達百分之五十以上，且代表人為志願役退除役軍人，或其理監事或董監事為志願役退除役軍人之人數比例達三分之一以

上。

3. 適用範圍：本辦法第2條第1項規定國防部及所屬機關（構）、部隊、學校辦理下列事項（如表三）有關之勞務採購，適用本辦法之規定。其中勞務採購涉特殊軍事安全或技術者，由採購單位依個案報請國防部核定或定之。本辦法不適用於我國締結之條約協定所辦理之採購、工程採購及財物採購；另不適用採購法之案件亦不適用本辦法之規定。
4. 國軍勞務採購應明訂廠商進用退除役軍人之最低比例：軍人負有保國衛民的重責大任，退役後之就業應予保障，爰依暫行條例規定，涉及營區安全、武器裝備研製維修、軍品運輸及其他軍事安全相關之勞務採購，主管機關應於採購公告明訂廠商進用志願役退除役軍人之最低比例。另採購涉特殊軍事安全或技術者，應由志願役退除役軍人、法人或團體（以下簡稱志願役廠商）優先承包。其最低比例為個案得標廠商實際履約提供

人數之百分之二十；採購單位無法以最低比例辦理採購時，應由需求、使用或承辦採購單位，個案敘明理由，簽報採購單位首長或其授權人員核准後，由採購單位另訂比例，最低不得少於百分之十。

5. 決標執行程序：依本辦法第6條規定，採評選方式者，得將廠商已進用或承諾進用志願役退除役軍人之人數或比例，或承諾分包予志願役廠商之契約金額，列為招標文件之評選項目。但價格納入評分或評比者，評選項目所占配分或權重不得高於價格納入評選項目之配分或權重。採購單位涉及特殊軍事安全或技術者之勞務採購者，第一次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。無廠商投標、無合格標或無法決標者，於辦理第二次招標時，開放全部廠商投標，即第二次招標志願役廠商無法優先決標。

表三 勞務採購適用志願役廠商優先承包辦法之範圍綜理表

類型	內容
營區安全	為維護營地、倉庫、營堡、醫院、試驗場地、營站、兵工廠、空軍基地及飛行場等駐紮部隊之軍事設施或部隊駐地整體安全，所為警戒、保（監）護之一切手段。
武器裝備研製維修	從事武器、裝備與相關系統及其製程檢驗、包裝、運輸屯儲、使用、報廢所生副產品之研究發展、生產製造或維護修復工作或業務。
軍品運輸	使用運輸工具將軍品從起點運送至終點之過程（人員運輸不適用）。
其他軍事安全相關	除營區安全、武器裝備研製維修、軍品運輸以外，為防止諜報、觀測、顛覆、陰謀破壞、困擾或奇襲所為之一切措施。

資料來源：本研究整理

參、分析與比較

一、各優先採購法規適用要件

經瞭解各優先採購法規後，將各所適用之要件，彙整如表四。

二、各優先採購決標方式比較

依上表可清楚瞭解相關規定之適用要件與限制，現就決標執行程序，配合各優先採購法規之適用，進行分析與比較。

(一) 原住民族工作權保障法

機關依原民法進行優先採購，計有新臺幣10萬元以下之「逕洽原住民廠商辦理」及逾10萬元而未達100萬元之「以議價或比價方式向原住民個人或政府立案之原住民團體採購非營利產品或勞務」、「以議價或比價方式向原住民廠商辦理採購」及「公開徵求原住民廠商提供書面報價或企劃書，擇符合需要者辦理比價或議價」等4種採購作業方式。

其中因「小額採購」係直接逕洽原住民廠商辦理，另「以議價或比價方式向原住民

表四 各優先採購法規適用要件綜理表

法規名稱 項次	原住民族工作權保障法	機關優先採購環境保護產品辦法	優先採購身心障礙福利機構團體或庇護工場生產物品及服務辦法	志願役廠商優先承包辦法
採購屬性	工程、財務、勞務	財物	財物、勞務	勞務
適用之強制性	強制，符合要件即須適用。	半強制；機關得考量並於招標文件中規定。	半強制；機關考量並於招標文件中規定，且規範。	強制，符合要件即須適用。
採購標的範圍	履約地點在原住民地區。 原住民廠商無法承包者不在此限。	第一、二、三類環保產品。 不適用依我國締結之條約或協定所辦理之採購及招標標的僅部分屬環保產品者。	身障廠商所生產之「物品」及其提供之「服務」。	僅適用國防部及所屬機關（構）、部隊、學校涉及營區安全相關類型之勞務採購。 不適用於我國締結之條約協定所辦理之採購；另不適用採購法案件亦不適用。
採購金額	未達公告金額適用	不限金額均適用	於合理價格及一定金額（100萬）以下者	不限金額均適用
備註	所謂原住民廠商無法承包係屬原住民族工作權保障法施行細則第9條規定之情形。	欲使用優惠措施之廠商必須於投標文件內檢附「環保產品證明文件」及「產品效能與招標文件之規定相同或相似之比較及其說明或證明資料」。	機關採購額度須達該預算百分之5。	施行迄109年12月31日止。 本辦法第6條第2項以預先資格審查方式實施者，須報請國防部核定。

資料來源：本研究整理

個人或政府立案之原住民團體採購非營利產品或勞務」及「以議價或比價方式向原住民廠商辦理採購」等二種方式亦均以不經公告程序邀請廠商進行限制性招標，均無決標程序的研討實益。因此本文以「公開徵求原住民廠商提供書面報價或企劃書，擇符合需要者辦理比價或議價」作業方式進行研討，其執行方式計有以下二種狀況。

1. 狀況一：第1次公告即開放原住民及非原住民廠商投標，並於招標公告或招標文件敘明開標後依二階段辦理（投標廠商家數未達3家者，可依未達招標辦法第3條規定，簽經機關首長或其授權人員核准，改採限制性招標）：

假設：甲、乙為原住民廠商，丙、丁為一般廠商；底價為80萬元。

- (1) 於第一階段依採購法第53條決標：在第一階段，甲、乙資格、規格均合格，甲報價90萬元，乙報價85萬元。依採購法決標程序，乙得優先減價一次，若能減至80萬元以下，則得標，若超過80萬元，則甲、乙均有比減之機會，若於規定比減次數內，減至80萬元以下者得標。
- (2) 無法在第一階段依採購法第53條決標：若已達比減次數限制且甲、乙仍超底價80萬元時，則進入第二階段，

除丙、丁可參與開標程序之開標外，此時原住民廠商（甲跟乙）應以第一階段減價後最低標價參與第二階段之開標；如該廠商仍為最低標廠商，則仍得依採購法第53條第1項規定，得洽該廠商優先減價1次，並允許參加後續之比減價，並依第53條第1項後半段規定辦理。

2. 狀況二：第1次公告僅限原住民廠商投標
假設：甲、乙、丙均為原住民廠商，丁為一般廠商；底價為80萬元。

- (1) 依採購法第53條決標：甲投標報價78萬元，乙投標報價70萬元，丙投標報價75萬元，丁投標報價69萬。雖丁為報價最低廠商，惟丁非原住民廠商，資格為不適格，機關應決標乙廠商。

- (2) 無法依採購法第53條決標：若第1次開標結果為廢標時，機關於第二階段起，即得開放所有廠商參標，不受原住民族工作權保障法優先決標原住民之規定。

(二) 機關優先採購環境保護產品辦法⁷

本辦法適用情形區分為「未規定價差優惠時」及「規定價差優惠時」，其中價差優惠依本辦法第11條第1項規定不得逾百分之十，且依同辦法第12條第1項規定，環保產品廠商之最低標價逾該非環保產品廠商標價之金

7 法務部全國法規資料庫，<http://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?PCode=A0030084>，檢索日期：西元2017年8月2日。

額，在招標文件所定價差優惠比率以內者，決標予環保產品廠商；逾價差優惠比率者，不予洽減，逕決標予該非環保產品廠商。⁸

1. 狀況一：未規定價差優惠時且非環保產品廠商為最低標，且其標價符合最低標決標原則者，得以該標價優先決標予環保產品廠商。

假設：甲、乙廠商產品有綠色環保標章，丙產品無綠色環保標章；底價為80萬元。

- (1) 當環保廠商僅一家，且非環保廠商報價最低且進入底價時，得以該標價優先決標予環保產品廠商。如甲投標報價98萬元、丙投標80萬元。此時機關得以丙之報價（80萬），且在甲願意的情況下，優先決標予環保產品甲廠商。

- (2) 環保廠商有二家以上者、且均為同種類之環保產品廠商，此時非環保廠商報價最低且進入底價時，得自標價低者起，依序洽各該環保產品廠商減價一次，由最先減至最低標之標價者得標。如甲投標報價98萬元、乙95萬元、丙80萬元。此時應先洽乙廠商減價乙次，若超過丙報價之80萬元時則再洽甲廠商減價，若經洽減後均高於

丙之報價，則決標丙廠商。

- (3) 投標廠商各為第一及第三種類環保產品廠商，此時非環保廠商報價最低且進入底價時，在依序洽各該環保產品廠商減價時應優先洽第一類及第二類產品廠商減價，無法決標時再洽第三類產品廠商減價。如甲（第一類環保產品廠商）投標報價98萬元、乙（第三類環保產品廠商）95萬元、丙80萬元。此時應先洽甲廠商減價一次，若超過丙報價之80萬元時則再洽乙廠商減價，若經洽減後均高於丙之報價，則決標丙廠商。

2. 狀況二：招標文件另有規定價差優惠且價差優惠為10%時。

假設：甲、乙廠商產品有綠色環保標章，丙產品無綠色環保標章；底價為80萬元。

- (1) 非環保產品廠商為最低標，其標價符合最低標決標原則，而環保產品廠商之最低標價逾該非環保產品廠商標價之金額，在不考慮超底價的狀況下，如在招標文件所定價差優惠比率以內者，決標予環保產品廠商。如甲投標報價79萬元、乙廠商報價83萬元、丙投標75萬元。此時因甲之報價

8 行政院環境保護署環保新聞，〈機關綠色採購案例說明〉，<http://enews.epa.gov.tw/enews/Newsdetail.asp?InputTime=0901225183806&MsgTypeName=%B7s%BBD%BDZ>，檢索日期：西元2017年8月2日。

在底價內且未逾所訂之差價優惠（差價優惠為75萬+75萬*10%=82.5萬），應決標予環保產品甲廠商；若此時甲廠商報價高於底價（81萬）但未逾差價優惠時，則應依採購法第53條超底價之規定辦理。

- (2) 非環保產品廠商為最低標，其標價符合最低標決標原則，而環保產品廠商之最低標價逾該非環保產品廠商標價之金額，在招標文件所定價差優惠比率以內者，亦應優先決標予第一類及第二類產品廠商，且不以第三類產品之標價是否低於第一類及第二類產品之標價為條件。如甲（第一類環保產品廠商）投標報價79萬元、乙（第三類環保產品廠商）報價77萬元、丙投標75萬元。此時雖然乙報價低於甲且未逾所訂之差價優惠（差價優惠為75萬+75萬*10%=82.5萬），但乙為第三類環保產品廠商，依規定機關應優先檢討甲廠商報價，若符合上一情況時，應決標予環保產品甲廠商。
- (3) 非環保產品廠商為最低標，其標價符合最低標決標原則，而環保產品廠商之最低標價逾該非環保產品廠商標價之金額，如超出招標文件所定價差優惠比率以外者，不決標予環保產品廠商。如甲投標報價79萬元、乙廠

商報價83萬元、丙投標70萬元。此時因甲跟乙之報價均逾所訂之差價優惠（差價優惠為70萬+70萬*10%=77萬），依本辦法第12條規定逾價差優惠比率者，不予洽減，應決標予該非環保產品丙廠商。

(三) 優先採購身心障礙福利機構團體或庇護工場生產物品及服務辦法⁹

本辦法得於招標文件中載明優先決標身障廠商、以限制性招標方式邀請兩家以上身障廠商或一家進行比議價及以選擇性招標方式先就身障廠商資格條件審查後，再行邀請符合之廠商投標等三種方式。

在限制性招標及選擇性招標中，因廠商資格以限定在身障廠商，故於決標程序上僅需探討於標價相同且均得為決標對象狀況下，優先決標續位之問題，另外其優先續位部分已於本辦法第四條第二項第一款明訂，最低標價相同，且其標價符合招標文件最低標之決標原則者，應優先決予庇護工場，其次為機構或團體。故本文僅就公開招標方式探討身障廠商與非身障廠商之決標程序上之運用。

狀況：非身障廠商之廠商為最低標，且其標價符合招標文件最低標之決標原則者。
假設：甲、乙均為身心障礙福利機構，丙廠商為庇護工場；丁廠商為一般廠商；底價為90萬元。

- (1) 非身障廠商為最低標，且其標價符合

9 同註6。

招標文件最低標之決標原則者，如身障廠商僅一家者，應洽該身障廠商減價至最低標之標價決標。如甲投標報價98萬元、丙投標80萬元。此時機關得以丁之報價（80萬），且在甲願意的情況下，優先決標予身障甲廠商。

- (2) 非身障廠商為最低標，且其標價符合招標文件最低標之決標原則者，身障廠商有二家以上者，應自標價低者起，依序洽各該身障廠商減價一次，由最先減至最低標之標價者得標；二家以上標價相同者逕行減價，由減至最低標之標價者得標。若減價後，標價相同者，抽籤決定之。如甲投標報價98萬元、乙95萬元、丁80萬元，此時應先洽乙廠商減價乙次，若無法低於丁報價之80萬元時則再洽甲廠商減價，若經洽減後均無法低於丁之報價，則決標丁廠商；另若甲、乙兩家均報價90萬，則同時由兩家進行比減價格，比減結果若均低於80萬時，則由最低標者為得標廠商，若甲、乙比減價後標價相同結果均為79萬時，則抽籤決定得標廠商。

- (3) 身障廠商一家為身心障礙福利機構，另一家為庇護工場，依優先採購身庇辦法第4條第2項第1款規定，最低標價相同，且其標價符合招標文件最低標之決標原則者，應優先決予庇護工

場，其次為機構或團體。如甲投標報價88萬元、丙88萬元，因兩家均為身障廠商，報價均低於底價且均得為決標對象，此時應依優先採購身庇辦法之規定，應優先決予庇護工場。

(四) 志願役廠商優先承包辦法

依本辦法規定，其採購單位採評選方式者，得將廠商已進用或承諾進用志願役退除役軍人之人數或比例，或承諾分包予志願役廠商之契約金額，列為招標文件之評選項目。因本項之適用，機關須公告廠商進用志願役退除役軍人之最低比例，故其招標方式應以公開招標及限制性公告徵求為主。

另當採購單位辦理涉及特殊軍事安全或技術者之勞務案者，第一次招標需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。因涉及特殊軍事安全或技術者須報經國防部核定或定之，且招標方式應以選擇性招標為主。

故本辦法執行方式可區分公告一定比例及優先決標兩部分，在一定比例上採購單位應依本辦法第5條第3項之規定，於招標文件中訂明計罰之條款，並可於達上限與其終止或解除契約，此乃屬履約條款之範圍。另優先決標之部分屬廠商「適格」之問題，主要用以規範廠商需符合志願役廠商之規定，案例分析如下：

1. 狀況一：機關依以公告一定比例，採評選方式辦理採購。

假設：公告一定比例為百分之三十，另評選項目占總分25%，評分標準為廠商進用志願役比例20-30%該項目得分70；30-40%得分80；40-50%得分90；50%以上得分100。

- (1) 將廠商已進用或承諾進用志願役退除役軍人之人數或比例，或承諾分包予志願役廠商之契約金額，列為招標文件之評選項目。如甲、乙、丙均為志願役廠商，甲、乙、丙進用比例為26%、34%及52%，故該評選項目甲公司得分為70分、乙公司得分80分、丙公司得分100分，且丙公司評選分數在「志願役退除役軍人之人數或比例」項目較高，因此得標機率亦較高。
- (2) 丙廠商得標後未依契約聘用一定比例之志願役退除役人員，此時機關依契約訂定之計罰方式實施計罰。如丙公司以2千萬得標，契約訂定若得標後未依定比例（50%）進用志願役退除役人員時，以每人每日計算契約總價之千分之一計罰，丙公司現全部員工100人，進用47員志願役退除役人員，故在丙公司改善前，機關每日將對丙公司計罰違約金，共計6萬元整（3人*1天*0.1/100*2,000萬元）。

2. 狀況二：因採購標的物涉及特殊軍事安全或技術者之勞務採購，且志願役廠商資格文件審查需耗時長久，因此機關以

選擇性招標方式辦理採購。

假設：甲、乙、丙均為志願役廠商，而丁、戊為非志願役廠商。機關依優先決標方式辦理採購，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。若無商投標、無合格標或無法決標者，機關辦理第二次招標時，應開放全部廠商投標，且該次無法優先決標志願役廠商。

- (1) 機關以選擇性招標辦理涉及特殊軍事安全之勞務採購，第一次招標時，於辦理資格審查後，邀請符合資格之廠商辦理下階段之投標作業。如，計有甲、乙、丙、丁及戊五家廠商投標，在機關資格審查時協請退輔會協助審認投標廠商資格後，因丁、戊兩家廠商非志願役廠商優先承包辦法裡所稱之志願役退除役軍人之法人或團體，故機關判定丁、戊兩家廠商為資格不合格標，並於下階段開標時邀請合格之甲、乙、丙廠商進行規格及價格投標。
- (2) 機關以選擇性招標辦理涉及特殊軍事安全之勞務採購，在第一次招標價格標階段，因無法決標，機關決定廢標辦理，重新辦理第二次招標，並開放所有廠商投標。在第一次開標結束後，機關重新辦理招標作業，在廠商資格限定上，將不可限制投標廠商須

符合志願役廠商優先承包辦法裡所稱之志願役退除役軍人之法人或團體。如，計有甲、乙、丙、丁及戊五家廠商投標，機關應針對招標文件載明之資格條件實施審查，不可因廠商不具備志願役廠商資格而判定不合格，並於審查後再邀請合格廠商進行下階段投標作業。

肆、各優先採購決標方式競合

可知政府為維護部分團體之權益，制定出各種的優先採購法規，惟同一採購案件倘符合2種以上的優先採購規定時，勢必使採購人員相當困擾，以下本文就「原民法」、「優先採購身庇辦法」及「志願役廠商優先承包辦法」等規定，討論採購作業上可能產生競合的狀況及其作業方式。

一、原民法與優先採購身庇辦法之競合

當機關辦理位於原住民地區未達公告金額之採購，應合於身保法第69條及原民法第11條規定，業經行政院公共工程委員會98年8月31日工程企字第09800387310號函規範摘述如下：

按原民法第11條規定應由原住民廠商承包之情形，應屬投標廠商及決標廠商「適格」之問題，亦即除有原住民廠商無法承包之情形外，機關辦理原住民地區未達公告金額之採購，應由原住民廠商承包，該情形與身保

法第69條規定，係在所有投標廠商均適格下，「優先」決標予身障廠商之情形有別。

準此，機關辦理原住民地區未達公告金額之採購，其依採購法第49條、未達招標辦法第2條第1項第3款採公開取得3家以上廠商之書面報價或企劃書，擇符合需要者辦理比價或議價者，可採行下列任一種作業方式辦理：

(一) 第1種

第1次公告即開放原住民及非原住民廠商投標，並於招標公告或招標文件敘明開標後依二階段辦理（投標廠商家數未達3家者，可依未達招標辦法第3條規定，簽經機關首長或其授權人員核准，改採限制性招標）；第一階段先就原住民廠商所投之標進行審標、決標，如無原住民廠商投標、無原住民廠商為合格標，或原住民廠商之標價經洽減價仍超底價等無法決標予原住民廠商之情形，則作成紀錄後，第二階段改就全部投標廠商辦理審標，擇符合需要者比價或議價。該第二階段如欲優先向身障廠商採購者，並得於招標文件預先載明依身保法第69條及優先採購辦法第4條優先決標予身障廠商。

(二) 第2種

1. 第1次公告招標限原住民廠商投標，如無廠商投標、無合格標或無法決標者，則辦理第2次招標。第2次開放全部廠商投標，如欲優先向身障廠商採購者，並得於招標文件預先載明依身保法第69條及

優先採購辦法第4條規定優先決標予身障廠商。

2. 於第1次公告結果未達3家原住民廠商，並已依未達招標辦法第3條規定簽經機關首長或其授權人員核准改採限制性招標者，得就已投標之原住民廠商，進行比價或議價。

本文將原民法與優先採購身底辦法之競合內容彙整如表五。

二、原民法與志願役廠商優先承包辦法之競合

原民法第11條及暫行條例第10條第2項均規定應由該保障對象之廠商優先承包，均屬投標廠商及決標廠商「適格」之問題。¹⁰故機關在辦理原住民地區未達公告金額且涉特殊軍事安全或技術之勞務採購，除有原住民廠商及志願役廠商均無法承包之情形外，應由原住民廠商或志願役廠商承包。

而志願役廠商優先承包辦法第7條規定

已規範志願役廠商與原住民廠商優先承包勞務採購案競合時之處理方式，相關處理方式如後：

國防部及所屬機關(構)、部隊、學校依採購法第49條、未達招標辦法第2條第1項第3款採公開取得3家以上廠商之書面報價或企劃書，擇符合需要者辦理比價或議價，第1次招標以公告方式預先依一定資格條件辦理原住民廠商及志願役廠商資格審查後，再行邀請符合資格之廠商投標；若2家以上廠商標價相同且均得為決標對象時，適用採購法施行細則第62條規定；無廠商投標、無合格標或無法決標者，於辦理第2次招標時，開放全部廠商投標。

原民法與志願役廠商優先承包辦法之競合內容彙整如表六。

三、志願役廠商優先承包辦法與優先採購身底辦法之競合

暫行條例規定應由志願役廠商優先承

表五 原民法與優先採購身底辦法之競合比較表

法規名稱 項次	原住民族工作權保障法	優先採購身心障礙福利機構團體或庇護工場生產物品及服務辦法
競合狀況下之適用	原民法保障原民廠商有身分上優先競標之權，故不論在第一或第二種作業方式上，均應先以決標原民廠商為原則。	須待原民廠商於第一階段無法得標後始能參加競標，並於參加之階段，得在文件上載明優先決標身障廠商。
優先類型	廠商身分的優先	程序上的優先

資料來源：本研究整理

10 志願役退除役軍人法人或團體優先承包國防部特殊軍事安全或技術勞務採購處理辦法第7條立法理由，中華民國104年12月22日國防部國規委會字第1040000240號、國軍退除役官兵輔導委員會輔綜字第1040102297號令會銜訂定發布全文 8條，自發布日施行至109年12月31日止。

包，係屬投標廠商及決標廠商「適格」之問題，爰依前述工程企字第09800387310號函釋類推，因機關辦理特殊軍事安全或技術之勞務採購，應由志願役廠商優先承包，與身保法第69條規定，係在所有投標廠商均適格下，「優先」決標予身障廠商之情形有別。

故，機關辦理特殊軍事安全或技術之勞務採購，擇符合需要者辦理比價或議價者，如無志願役廠商投標、無合格標或無法決標者，則辦理第2次招標。第2次應開放全部廠商投標，如欲優先向身障廠商採購者，得於招標文件預先載明依身保法第69條及優先採購辦法第4條規定優先決標予身障廠商。

志願役廠商優先承包辦法與優先採購身障辦法之競合內容彙整如表七。

四、原民法與志願役廠商優先承包辦法及優先採購身障辦法之多方競合

機關若於原住民地區辦理未達公告金

額且涉及特殊軍事安全或技術之勞務採購又投標廠商含身心障礙福利機構、團體或庇護工場時，決標程序又該如何執行，在志願役廠商優先承包辦法第7條已明文規範志願役廠商與原住民廠商優先承包勞務採購案競合時之處理方式，且行政院公共工程委員會亦已函示機關位於原住民地區未達公告金額且符合身保法第69條及原民法第11條規定之採購方式，綜合上述，倘機關於原住民地區辦理未達公告金額且涉及特殊軍事安全或技術之勞務採購又投標廠商含身障廠商，其決標執行程序應依下列研析結果辦理：

國防部及所屬機關（構）、部隊、學校依採購法第49條、未達招標辦法第2條第1項第3款採公開取得3家以上廠商之書面報價或企劃書，擇符合需要者辦理比價或議價之採購，第1次招標以公告方式預先依一定資格條件辦理原住民廠商及志願役廠商資格審查

表六 原民法與志願役廠商優先承包辦法之競合比較表

法規名稱 項次	原住民族工作權保障法	志願役廠商優先承包辦法
競合狀況下之適用	原民法與志願役廠商優先承包辦法均保障其廠商有身分上優先競標之權，故兩種優先辦法在競合上均有各別且同時適用優先決標之情形，意即雙方廠商均有優先競標之權。	
優先類型	廠商身分的優先	廠商身分的優先

資料來源：本研究整理

表七 志願役廠商優先承包辦法與優先採購身障辦法之競合比較表

法規名稱 項次	志願役廠商優先承包辦法	優先採購身心障礙福利機構團體或庇護工場生產物品及服務辦法
競合狀況下之適用	志願役廠商優先承包辦法保障志願役廠商有身分上優先競標之權，應先以決標該廠商為原則。	須待志願役廠商於第一階段無法得標後始能參加競標，並於參加之階段，得在文件上載明優先決標身障廠商。
優先類型	廠商身分的優先	程序上的優先

資料來源：本研究整理

後，再行邀請符合資格之廠商投標；若2家以上廠商標價相同且均得為決標對象時，適用採購法施行細則第62條規定；無廠商投標、無合格標或無法決標者，於辦理第2次招標時，開放全部廠商投標。第二階段如欲優先向身障廠商採購者，並得於招標文件預先載明依優先採購辦法第4條優先決標予身障廠商。

原民法與志願役廠商優先承包辦法及優先採購身底辦法之競合內容彙整如表八。

綜上各優先採購法規之競合，在優先層次上我們可概分為兩大類，第一類為廠商身分的優先，在原民法與志願役廠商優先承包辦法均有規範到投標廠商適格的規定，若投標廠商不適格則理所當然為不合格標，因此機關若能順利於第一次就決標，得標廠商必定具有原民或志願役廠商之身分，惟此種身分上的優先，若沒在第一次開標時即決標，第二次開標以後就無此優先採購規定之適用。

第二類為程序上的優先，在優先採購身底辦法及優先採購環保辦法，並不像第一類須考量身分是否適格的問題，而是投標資格文件經審查合格後，再依其優先法規所賦予

之身分保障，給予程序上的優先決標，因此若優先身分的廠商不符合決標程序裡的條件、限制，則決標對象亦可能為非優先身分的廠商，但第二類第二次以後開標其優先決標的規定仍然適用。

伍、結論與建議

一、結論

本研究針對「原民法」、「優先採購環保辦法」、「優先採購身底辦法」及「志願役廠商優先承包辦法」等提及優先採購法規之適用情形、執行決標方式等，綜合比較其相關性及差異性，提出差異分析表如表九。

經參考文獻比較及相關法規競合探討後，本文歸納得出「原民法」及「志願役廠商優先承包辦法」均係規範投標廠商之「適格」問題，以達成優先承包之目的，於其餘兩種則為規範「作業程序」問題，這與採購實務上應先講求適格後再依決標程序辦理決標作業之原則相符。另優先採購法規中，僅有「優先採購環保辦法」有價差優惠的情形，意即可於

表八 原民法與志願役廠商優先承包辦法及優先採購身底辦法之競合比較表

法規名稱 項次	原住民族工作權保障法	志願役廠商優先承包辦法	優先採購身心障礙福利機構團體或庇護工場生產物品及服務辦法
競合狀況下之適用	原民法與志願役廠商優先承包辦法均保障其廠商有身分上優先競標之權，故兩種優先辦法在競合上均有各別且同時適用優先決標之情形，意即雙方廠商均有優先競標之權。		須待原民與志願役廠商於第一階段無法得標後始能參加競標，並於參加之階段，得在文件上載明優先決標身障廠商。
優先類型	廠商身分的優先		程序上的優先

資料來源：本研究整理

表九 各優先採購法規執行決標方式差異分析表

法規名稱 項次	原住民族工作權保障法	機關優先採購環境保護產品辦法	優先採購身心障礙福利機構團體或庇護工場生產物品及服務辦法	志願役廠商優先承包辦法
立法精神	為保障原住民族工作權	減少環境汙染	促進身心障礙者就業	增加志願役退除役官兵就業機會
投標資格規範類型	需為原住民廠商以符合廠商資格	開放一般廠商投標下，須符合採購文件所規範之優先採購廠商資格	開放一般廠商投標下，須符合採購文件所規範之優先採購廠商資格	需為志願役廠商以符合廠商資格
價差優惠	無	不得逾10%	無	無
優先減價	可	無	可	無
優先適用次數	僅第一次開標適用	無限制	無限制	僅第一次開標適用

資料來源：本研究整理

一定比例的價差中，以高於最低標的金額得標，亦為決標作業程序之問題。

綜觀上述各優先採購規定，可得知政府透過機關龐大的採購能量，保障弱勢團體的工作權及採購對環境衝擊較少的環保產品，以帶動綠色消費風氣，亦配合推動募兵制轉型，鼓勵國人志願服役，作為募兵制政策之動能；故，優先採購在執行程序上略有不同，但實質上卻為政府為推動國家政策的有利途徑之一。

二、建議

我國已發展成多元化社會，政府採購除了公平、公正及效率的基本要求外，尚需維護公共利益及兼顧公平合理原則，因此機關在辦理採購上，除對廠商不得為無正當理由之差別待遇外，在維護公共利益原則下，對於社會上較為弱勢團體訂定出許多優先採購、優先承包的特別辦法，其目的係要讓政府採購在各方面都能均衡、健全發展，因此，身為

一位機關的採購人員，除了應熟稔政府採購相關的法規並遵守採購人員倫理準則外，對於這些優先採購的特別辦法，亦應多加研究及推展，如此才能照顧到國內的弱勢團體及作為政府重大國家政策的推手，維護公共利益。

作者簡介

陳詩怡上尉，國防大學理工學院72期環境資訊及工程學系，國防大學管理學院32期採購正規班，現任職國防部軍備局工程營產中心營產官。

作者簡介

王世景中校，指職軍官53期，曾任職組長、排長、補給官、採購官、採購教官、研究教官，現任職國防大學管理學院國防管理教育訓練中心教官。