



軍品認試製(修)料件運用 選擇性招標辦購之探討

DOI: 10.3966/230674382021051102004

陳姿萍、江柔

提要

- 一、部分機關運用「國防部科技工業機構與法人團體從事研發產製維修辦法」及「國防部委託法人團體從事研發產製維修作業要點」等相關規定辦理軍品認試製之料件籌獲，透過與廠商簽署試研製契約，經驗收合格取得商源（合格證）後，採用選擇性招標方式辦購，本研究為採購作業招標階段執行程序之探討。
- 二、本研究目的以國軍招標階段之個案其執行程序之差異分析，歸納、比較選擇性招標與公開招標之優缺點分析，以期提升廠商認試製及參標意願，使選擇性招標能獲得有效運用，增加採購效率，提升軍品獲得時程。

關鍵詞：軍品認試製、合格證、選擇性招標

壹、前言

我國《政府採購法》（下稱採購法）¹自民國87年公布，民國88年施行，迄今已逾20年，其中「選擇性招標」的運用，在軍事機關中僅少數機關（如基地、廠、庫等）辦理採購利用採購法第20條之條件，配合「國防部科技工業機構與法人團體從事研發產製維修辦法」（下稱研發產製維修辦法）²及「國防部委託法人團體從事研發產製維修作業要點」（下稱研發產製作業要點）³等相關規定辦理，因程序較為繁雜，致使機關使用意願低落。

依研發產製維修辦法第21條規定：「科技工業機構依前條規定辦理選擇性招標之委託時，應依下列程序，建立合格法人團體名單」，亦即主辦機關須依評鑑或自費研發試製結果，建立合格法人團體名單，若係自費研發試製合格者，另頒發研究試製合格證書。惟部分機關在運用上常發生「誤以為獲頒合格證即為採購法所稱之合格廠商名單」或「認為頒發合格證之程序即為完成資格審查程序，以致於選擇性招標採購程序中常忽略廠商資格審查作業」等所肇生之違失情形。

另依採購法第19條：「機關辦理公告金

額以上之採購，除依第20條及22條辦理者外，應公開招標」，然軍品認試製（修）之料件採購以選擇性招標方式辦理者是否合宜？另研發產製維修辦法第20條明訂：「科技工業機構委託法人團體從事國防科技工業之產製或維修，符合政府採購法得採選擇性招標辦理者，優先以選擇性招標方式辦理。」因此，如何在研發產製維修辦法中，運用選擇性招標方式並正確執行程序，減免違失產生，使採購作業順利遂行，為本研究探討動機。

軍品認試製（修）之料件籌獲依研發產製維修辦法第20條規定，優先以選擇性招標方式辦理，惟在機關執行採購招標作業程序上仍多有窒礙，希望藉由本研究探討其精進作為，以期發揮採購最大效能，可如期、如質完成籌補，俾利修製任務遂行，作為相關購案執行之參考運用。

本研究以陸軍飛彈光電基地勤務廠（下稱飛勤廠）、汽車基地勤務廠（下稱汽基廠）及軍備局生產製造中心第二0九廠（下稱二0九廠）等三個單位之軍品認試製（修）採購案，以選擇性招標方式辦理為研究範圍，藉由蒐集各機關執行案例，比較執行程序之差異，實施案例分析探討，進而從執行過程中，研擬周全之作業程序。

1 政府採購法令彙編（行政院公共工程委員會），民國108年5月22日修訂。

2 國防部科技工業機構與法人團體從事研發產製維修辦法（國防部），民國90年12月28日。

3 國防部委託法人團體從事研發產製維修作業要點（國防部），民國109年6月10日修訂。

貳、文獻探討

一、軍品認試製（修）概述

早期由於國內本身工業基礎不足及軍需工業技術不足的情形下，三軍主要武器裝備，大多循美軍售方式辦理；又因中共以各種方式(技倆)阻擾，導致國軍建軍備戰工作備感艱辛，許多武器裝備及系統，長時間服役已屆汰除年限。在軍品零附件來源日益困難情形下，只有自行研發或委商生產，建立自主的後勤供應體系，才能延長武器裝備的壽期。

因此國防部及經濟部共同訂頒研發產製維修辦法，該辦法第2條規範「國防武器裝備需求，除條約、協定或國防政策另有規定外，應結合民間力量，由國內自行研發、產製、維修獲得為優先。國內無法供應，須向國外採購時，應促成技術轉移及驗證，以發展國防科技工業」，⁴並循「合作」與「委託」兩種行為方式，以落實國防工業植基於民間，逐步建立國防武力自主之目標，提升國內廠商軍品研製能力，並建立軍品生產體系，以期戰時透過該體系之廠商供應國防武器系統或零附件，支援作戰需求，維護國家安全。

「軍品認試製（修）」乃軍品以簽署契約方式委託廠商研發、製造或維修，運用民

間力量發展國防科技工業，建立自主國防之要求，特於國防法第22條規定，表示行政院所屬機關應依國防政策要求，結合民間力量，藉以發展國防科技工業，獲得武器裝備，以自製為優先，向外採購應落實技術移轉，達成獨立自主的國防建設；又同法第20條規定：「國防部秉持全般戰略構想及國防軍事政策之長期規劃，並依兵力整建目標及施政計畫，審慎編列預算」，以策進國防工業的發展。

為使所屬國防生產事業機構有關之生產、銷售、研發、委託試製等作業，有所法令遵循之依據；國防工業的發展，端賴相關重要與關鍵技術的獲得，而技術的取得方式，主要是透過「自行研發」與「技術移轉」等管道。因技術轉移牽涉層面較廣，無法盡如我國防政策意圖，目前「自行研發」仍是我們賴以建立國防能量及發展國防工業的重要手段，且基於整體後勤支援維護之概念，應積極配合「委託試製」的策略，全面提升民間之國防工業水準。

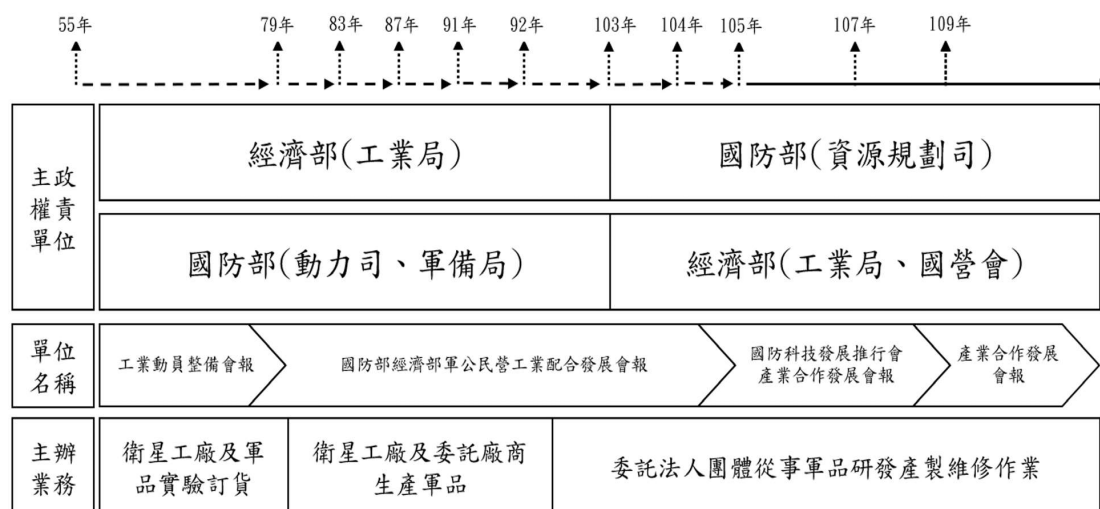
另全民防衛動員準備法（下稱全動法）第17條規定：「為達成國防工業植基民間，國防部應結合軍、公、民營生產事業機構，建立國防工業動員生產體系，與經濟部共同組成作業編組……並得視需要選定國防工業工廠，協議製供符合軍事需要之品項，簽

4 同註2，第2條。

訂動員實施階段生產轉換契約及訂定作業規範。」⁵

國防部、經濟部軍公民營工業配合發展會報（下稱工合會報）已於民國105年轉型為「國防科技發展推行會產業合作發展會報」，並於民國109年2月28日更銜為「產業合作發展會報」（下稱產合會報，如圖一組織遞嬗時間圖），⁶ 是提供國軍與法人團體關於軍品研製修作業之協調溝通平臺，藉此平臺結合民間廠商力量，以試研製修等各式作業模式，就符合標準者頒發合格證，建立國防動員準備工廠體系。

國防部及經濟部依據前述相關法規及「產業合作發展會報設置要點」（下稱產合設置要點）⁷ 等三項法規成立「產合會報」，其以任務編組方式實行，組織型態採委員制，主管機關為國防部資源規劃司及經濟部工業局，依據設置委員共19員，其中召集人2員由國防部及經濟部常務次長兼任，綜理會報業務，5員由國防部資源規劃司司長、後勤參謀次長室次長、軍備局局長、經濟部工業局局長與國營事業員會執行長兼任，並為常務委員，餘12員為陸、海、空軍司令部副參謀長（後勤）、國防部全民防衛動員室主任、軍備局生



圖一 組織遞嬗時間圖

（資料來源：產合會報網站）

5 全民防衛動員準備法（國防部），第17條，民國108年6月19日修訂。

6 經濟部及國防部，產業合作發展會報，<https://www.ahccddi.org.tw/News/Detail/120>，檢索日期：民國109年4月2日。

7 產業合作發展會報設置要點（國防部及經濟部），民國109年3月5日修訂。

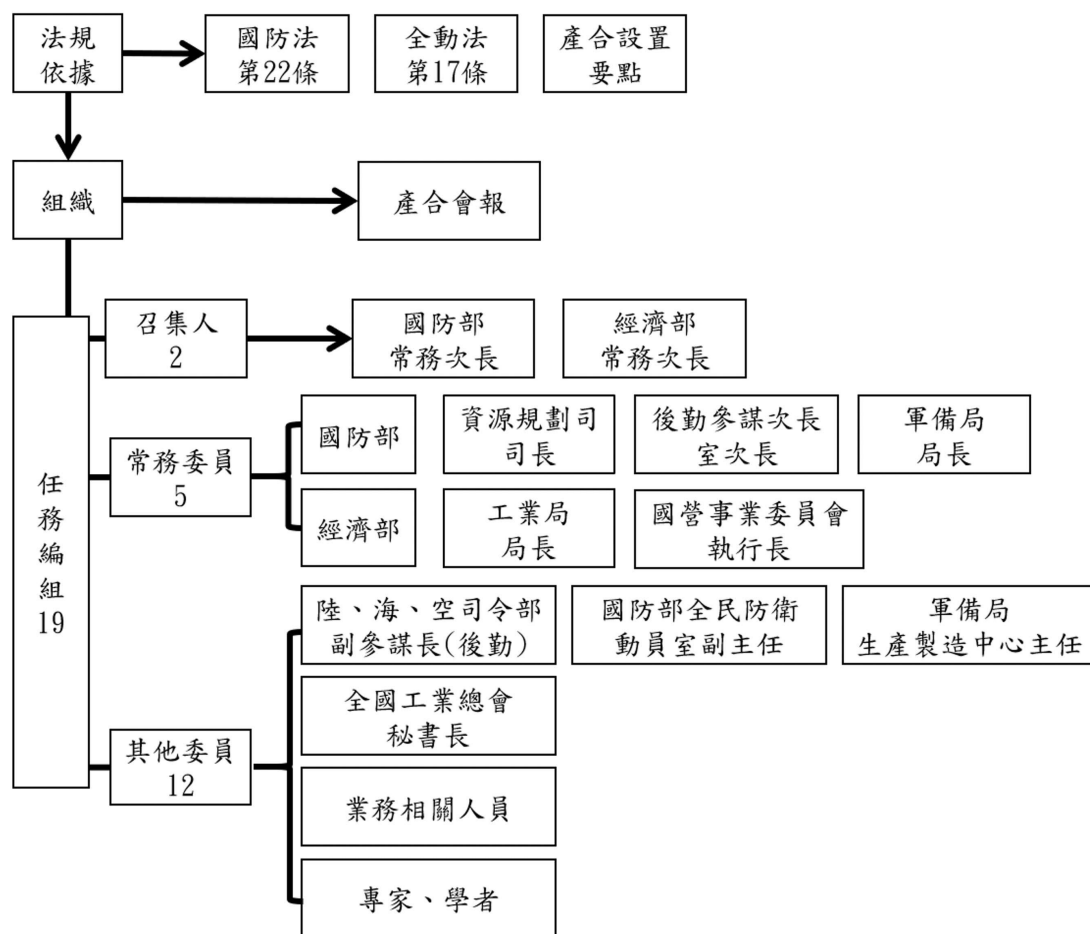
產製造中心主任及全國工業總會秘書長等產、官、學業務相關人員兼任，每年召開會議乙次（如圖二所示）。

二、軍品認試製（修）與採購法之關係

軍品認試製（修）作業，含有委託試製及

採購兩階段之契約行為，有關契約之訂定，仍應適用「採購法」及「民法」之規範。

研發產製維修辦法規定，軍品認試製（修）作業得採選擇性招標方式辦理採購，且法人團體需自費辦理。⁸ 依其採購要求方



圖二 產合會報組織圖

（資料來源：本研究繪製）

8 同註2，第5條。

式，應屬民法所規範之「貨樣買賣」⁹及「試驗買賣」¹⁰之態樣。然科技工業機構並未在試製前聲明採購計畫（需求年數）、總數量（分年需求量），試製合格後，又非逕向該法人團體採購，導致以下幾種情形發生，而衍生不良後遺：

（一）法人團體軍品研（試）製成功，僅取得參標資格

法人團體順利軍品研（試）製成功，僅獲得採購過程中之參標資格，若未能得標，則所投入之先期研發費用，將無法回收，科技工業機構無法提供任何補償措施。另合格證有效期限屆滿，或科技工業機構已滿足需求，而不再辦理採購時，法人團體所持有之資格，則形同廢紙。

（二）機關招標作業無法適時完成資格審查

軍品試製（修）作業每年僅公開辦理乙次，加上評鑑、試製（修）、驗收作業等期程冗長，在實務執行招標作業時，恐無法符合「採購法第21條第2項，機關於不妨礙招標作業，並能適時完成其資格審查」規定之要求。如若科技工業機構已獲悉法人團體確具

該採購品項之製造或維修能力時，是否可直接採行公開招標作業。

（三）合格證資格權責機關與合格廠商名單權責機關不同

法人團體成為合格證之資格核定、修正等權責在主辦機關（如陸軍司令部）與採購法所規定選擇性招標之採購資格審查、隨時接受廠商資格審查之請求、定期檢討修正合格廠商名單之權責在採購（招標）機關，有未盡相符之情事，易生疏漏；如屬軍品委（試）製之採購案在等標期間，有其他未列入合格廠商名單之廠商有意願參與，則採購部門協助其獲取合格證過程中，需求單位在投標截止前接受其它未獲取合格證廠商認證時，應主動向主辦機關表示有此情事，並考量該廠商之合格證是否納入軍品合格證名單內，是否有修正之需要，俾使與實況相符。

「科技工業機構」係指國防部所屬從事國防科技工業相關之研究發展、生產製造或維修事務活動之各級機關，如軍備局生產製造中心（下稱生製中心）等。主辦機關指國

9 貨樣買賣：貨樣為貨物之樣本，而決定買賣標之物之買賣契約。依民法第388條規定，貨樣買賣之出賣人須擔保其交付之買賣標之物與貨樣有同一之品質。若出賣人所交付之標之物與貨樣品質不同時，出賣人應負瑕疵擔保之責。

10 試驗買賣：以買受人之承認標之物為停止條件而訂立之買賣契約（民法第384條）。亦即似試驗適意為停止條件。因此試驗買賣之出賣人有許買受人試驗其標之物之義務，而又以買受人對標之物之承認為發生效力之要件，如買受人於試驗後不表明其意思，則依民法第386及387條之擬制規定，以從速確定其效力。

防部各直屬機關，如陸軍司令部等。¹¹其均是國防部所屬機關，從科技工業機構與主辦機關之權責作為區分，主辦機關權責多為政策及計畫頒定，如對所屬機關研發、產製及維修相關計畫之指導、審查與核定；科技工業機構則為研發、產製及維修作業之全程參與、輔導及管制，亦或協助法人團體以取得技術轉移或驗證等方式，建立國內自主研發、產製、維修體系。¹²

軍品認試製（修）制度實施以來，動員工廠在支援產能及加速研發進程上發揮極大效益。惟104年發生動力底盤弊案，¹³法院判決雖認定係承辦人收受廠商賄賂，使廠商不當取得合格證致生不法。

國防部政風室於107年7月依「研製修軍品採購業務專案稽核實施計畫」，協同資源規劃司、國防採購室及產合會報組成專案小組，以陸軍司令部所屬單位及生製中心自106年1月1日至107年5月31日試製軍品採購案件為標的，實施兩階段稽核。¹⁴

第一階段查察單位採購案資料、合格證效期資訊及查詢採購網、國防採購商情管理系統資料等，發現「合格證與合格廠商名單效期勾稽」與「各品項採購紀錄」存有疑點，將其納入第二階段稽核重點。

第二階段至汽基廠及軍備局生產製造中心第二0二廠（下稱二0二廠）實施稽核，藉由查察購案文件併同相關人員訪談，以瞭解執行窒礙之處，所見違失及訪談重點如下：

（一）所見違失計有5點

1. 提前審查廠商投標文件，使不符合招標條件者成為合格廠商。
2. 建立合格廠商名單方式辦理個案採購。
3. 邀請已不符合原定資格條件之廠商參與後續邀標。
4. 後續邀標時重複審查廠商資格文件。
5. 採購計畫未經簽准即上網公告。

（二）人員訪談

1. 將重點擺在瞭解與釐清合格證作為資格文件之現況及外界可能產生之質疑。
2. 軍品認試製（修）制度係認證廠商能力，又因應政府目前政策，後續採購作為以選擇性招標方式辦理，並以合格證為資格條件之一，由此連接軍品認試製與採購前後兩階段作業。

綜上問題，將於後續進行探討，期能藉本研究解決執行窒礙，使各機關在辦理軍品認試製（修）之採購作業時，除有相關法令規定之依據外，更需有明確程序，得以使採購過程順利遂行。

11 同註2，第3、4條。

12 同註2，第10、11條。

13 研製修軍品採購業務專案稽核報告（國防部政風室），民國108年2月14日，頁1。

14 同註13。

參、個案分析

本研究針對選擇性招標之軍品認試製（修）採購案執执行程序進行個案探討，計有飛勤廠100年度「直螺桿」（下稱直螺桿案）、汽基廠108年度「汽缸大包件等5項」（下稱汽缸案）、二〇九廠106年度「外掛複合裝甲」（下稱裝甲案）等三案。

選擇此三案分析，因直螺桿案是參照以往辦購方式，即予以執行，欲藉此研究機會，探討當時辦理情況；而汽基廠屬基地廠庫單位，基於修製任務需求，每年有多數軍品藉由選擇性招標方式獲得；另國防採購室將裝甲案計畫放至國防部網頁中，供所屬單位作為選擇性招標案件之參考，故有其價值。

一、案況陳述

（一）飛勤廠100年度「直螺桿」¹⁵

1. 採購權責：本案採購金額為新臺幣46萬6,200元，採購權責為飛勤廠自辦。
2. 廠商（○○科技股份有限公司）獲得合格證：依工合會報97年8月14日工合字第291號函，陸軍司令部於97年8月28日函覆該廠商合格證效期為3

年，自97年8月14日至100年8月27日止。

3. 擬定採購計畫並簽核：100年6月簽奉權責長官核定辦購，以採購法第20條第1項第2款「投標文件審查，須費時長久始能完成者」為由，依同法第21條規定採選擇性招標。
4. 依採購法第21條「建立合格廠商名單」：採購計畫核定後，依採購法第21條第1項「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」，然未依前述規定建立合格廠商名單，逕以合格證認定為合格廠商名單。
5. 邀請廠商投標：續依採購法細則第21條第2項第1款規定，個別邀請所有符合資格¹⁶之廠商投標。
6. 本案共辦理3次開標，○○公司均未參標，故依「國防部科技工業機構與法人團體從事研發產製維修作業程序」第10條第9款規定，函文通知廠商未於期限內完成投標，改採公開招標方式辦理。¹⁷
7. 申購單位重新撰擬採購計畫，因招標方式變更，又採購金額未達公告金

15 標案查詢，〈直螺桿〉，政府電子採購網，https://web.pcc.gov.tw/tps/tpam/main/tps/tpam/tpam_tender_detail.do?searchMode=common&scope=F&primaryKey=50386807，檢索日期：西元2020年3月8日。

16 符合資格：廠商具有效期限內軍品認試製合格證且符合機關資格審查，納入合格廠商名單。

17 國防部科技工業機構與法人團體從事研發產製維修作業程序（國防部），第10條第9款「選擇性招標過

額，¹⁸故以採購法第49條公開取得招標方式¹⁹辦理，簽奉權責長官核定，完成招標、簽約、驗收等作業，賡續辦理結案付款，後續使用狀況正常。

（二）汽基廠108年度「汽缸大包件等5項」²⁰

1. 採購權責：本案採購金額為新臺幣488萬3,723元，採購權責為汽基廠自辦。
2. 廠商（○○工業股份有限公司）獲得合格證：依產合會報107年11月21日產合字第10730207號函，陸軍司令部於107年11月27日函覆該廠商合格證效期為3年，自107年11月27日至110年11月26日止。
3. 擬定採購計畫並簽核：107年12月簽奉權責長官核定辦購，以採購法第20條第1項第3款「廠商準備投標需高額費用者」為由，依同法第21條規定採選擇性招標。
4. 依採購法第21條「建立合格廠商名單」：採購計畫核定後，依同法第21條第1項「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」，合格廠商名單為○○公司，有效期限為1年，自108年3月5日至109年3月4日止。
5. 邀請廠商投標：續依採購法細則第21條第2項第1款規定，個別邀請所有符合資格之廠商投標。
6. 本案於108年3月21日以486萬5,000元整決標予○○公司，3月28日簽約，交貨期限為7月26日。
7. 驗收情形：
 - （1）廠商於7月22日交貨，未逾期，7月31日採購（履驗）單位實施目視驗收，判定合格。
 - （2）申購單位於8月22日實施安裝測試時，發現缺件，採購（履驗）單位改判目視驗收不合格。
 - （3）改判目視驗收不合格後，已逾交貨期7月26日，依契約規定「廠商須於24個日曆天內完成退換貨或重交」，採

程，經多次(含)以上議比價未能決標，並經工合會報召開聯合審議同意後，得報國防部核定，改採公開招標方式重新辦理採購。如法人團體無意願投標，得函文通知法人團體未於限期內完成投標者，將以公開招標採購方式辦理」，民國97年7月25日修訂。

18 同註1，公告金額：工程、財物及勞務採購為新臺幣一百萬元，頁59。

19 同註1，第49條。

20 標案查詢，〈汽缸大包件等5項〉，政府電子採購網，https://web.pcc.gov.tw/tps/tpam/main/tps/tpam/tpam_tender_detail.do?searchMode=common&scope=F&primaryKey=52754535，檢索日期：西元2020年3月8日。

購（履驗）單位於9月4日函文廠商，
廠商復於9月5日重交。

- (4) 採購（履驗）單位於9月17日複驗合格，分於10月15日、31日完成儀器檢驗及安裝測試，11月6日出具綜判合格證明，賡續辦理結案付款，後續使用狀況正常。

(三) 二〇九廠106年度「外掛複合裝甲」²¹

1. 採購權責：本案採購金額為新臺幣4億8,278萬元，屬巨額採購，二〇九廠為申購單位，採購權責為國防採購室。
2. 廠商（○○○○股份有限公司）獲得合格證：依產合會報105年9月8日產合字第105300021號函同意核備，軍備局生產製造中心於105年9月20日發證該廠商合格證效期為3年，自105年9月20日至108年9月19日止。
3. 擬定採購計畫並簽核：106年8月簽奉權責長官核定辦購，以採購法第20條第3款「廠商準備投標需高額費用者」為由，依同法第20條規定採選擇性招標。
4. 依採購法第21條「建立合格廠商名單」：
 - (1) 採購計畫核定後，二〇九廠依同法第21條第1項「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」。

- (2) 合格廠商名單為○○公司，有效期限為3年（自第一次政府電子採購網（下稱採購網）中「法21名單」刊登日起3年，不辦理展延），另後續參與資格審查修正合格廠商名單，其效期與第一次至採購網中「法21名單」刊登日起3年相同，如：第1家廠商資格審查合格3個月後，另一廠商再提出申請，則其名單有效期應為2年9個月。
5. 邀請廠商投標：續依採購法細則第21條第2項第1款規定，個別邀請所有符合資格之廠商投標。
6. 本案為第一次邀標，於106年10月30日以1億3,514萬元整決標予○○公司，10月31日簽約，交貨期限為分批交貨。
7. 驗收情形：廠商依期程完成交貨（簽約日之次日起110、150、180日曆天），均未逾期，驗收合格，接續辦理儀器檢驗及性能測試，二〇九廠出具綜判合格證明，賡續辦理結案付款，後續使用狀況正常。

二、綜合分析

三案執执行程序差異如下（如表一）：

(一) 直螺桿案

1. 未依採購法第27條第1項規定，機關辦

21 標案查詢，〈外掛複合裝甲〉，政府電子採購網，https://web.pcc.gov.tw/tps/tpam/main/tps/tpam/tpam_tender_detail.do?searchMode=common&scope=F&primaryKey=52265451，檢索日期：西元2020年3月8日。

表一 個案採購程序差異比較表

相關法規 \ 個案	直螺桿	汽缸大包件等5項	外掛複合裝甲
依研發產製維修辦法第20條規定，優先以選擇性招標方式辦理	√	√	√
符合採購法第20條第1項第1至5款條件	√ (第2款)	√ (第3款)	√ (第3款)
依採購法第27條第1項規定，機關辦理選擇性招標，應至採購網刊登選擇性招標資格審查公告	× (未依規定辦理)	× (未依規定辦理)	√
依採購法第21條第1項規定，審查廠商資格，並建立合格廠商名單	× (未依規定辦理)	√ (效期1年)	√ (效期3年)
依採購法細則第21條第2項第1至4款規定，邀請資格符合廠商投標	√ (第1款)	√ (第1款)	√ (第1款)

資料來源：本研究彙整

理選擇性招標，應至採購網刊登選擇性招標資格審查公告。

- 誤以為合格證（研發產製維修作業要點第5點）即為採購法第21條所稱之合格廠商名單。

（二）汽缸案

- 發現其「未依採購法第27條第1項規定，機關辦理選擇性招標，應至採購網刊登選擇性招標資格審查公告」。
- 前揭專案稽核報告表示，依工程會105年「選擇性招標錯誤行為態樣」函釋，序號一之（二）「機關為特定個案辦理選擇性招標卻敘明建立合格廠商

名單」²²，其錯誤態樣意旨恐為建立合格廠商名單後僅使用一次，而浪費立法美意，且「建立合格廠商名單」及「特定個案」在採購法中並無明顯適用區分，差異僅在同法細則第21條兩者不同的邀商方式，前者邀商方式可分為「個別邀請、公告邀請、順序邀請、抽籤邀請」等4種方式，後者是邀請所有符合資格之廠商投標，而此案合格廠商名單有效期為1年，後續預估採購金額等同下次邀標採購金額，以此認定為特定個案有失偏頗。

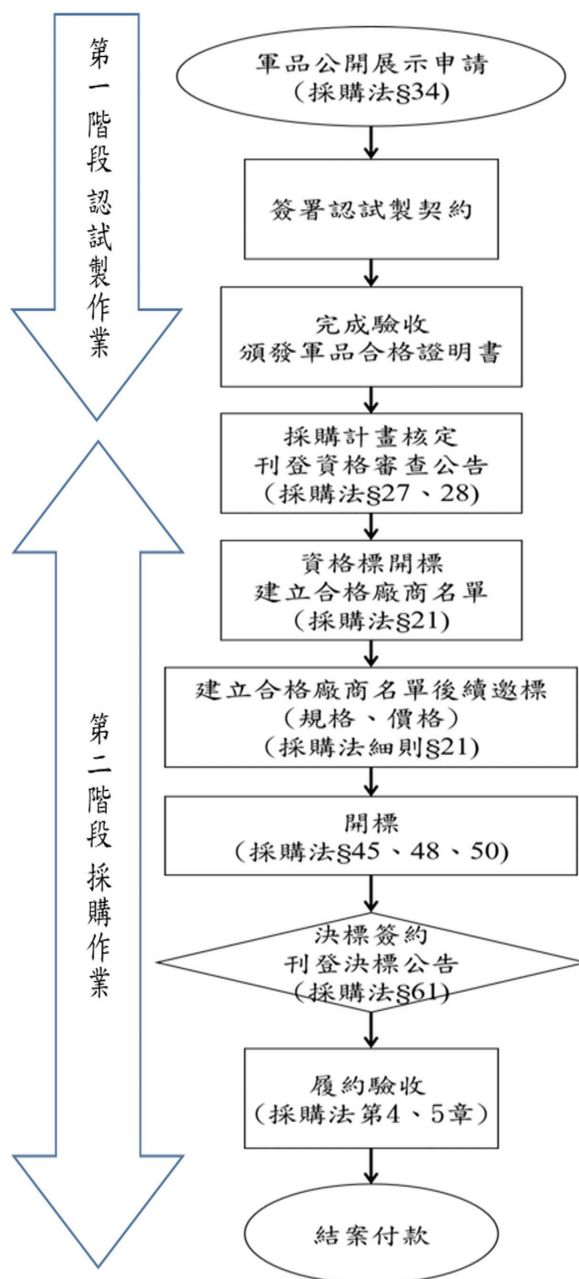
（三）裝甲案

22 選擇性招標錯誤行為態樣（行政院公共工程委員會），工程企字第10500377490號函釋，民國105年12月28日。

本案採購程序均依採購法與研發產製維修辦法辦理。

三、依裝甲案說明現行執行程序如下（流程圖如圖三）

- （一）二〇九廠需求單位提出軍品公開展示申請，並依採購法第34條至採購網辦理軍品認試製（修）公開徵求公告，此時由該廠採購單位賦予購案編號。
（研發產製維修作業要點第6點第1項第1款）
- （二）二〇九廠與廠商簽署試製（修）契約後，確依契約內容落實履約督導作為。（研發產製維修作業要點第6點）
- （三）俟廠商報請驗收，需求單位完成驗收作業，呈報至軍備局生產製造中心，據以核發合格證（效期3年，自登記至頒證歷程約需1至2年）。（研發產製維修作業要點第6點）
- （四）二〇九廠申購單位提出採購需求，簽奉權責長官核准採購計畫，惟採購權責屬國防採購室，須函轉至該室核定，並依採購法第27條至採購網刊登「選擇性招標資格審查公告」（此為選擇性招標第一階段資格標）。



圖三 現行執行程序流程圖

資料來源：本研究彙整

1. 因前述合格證效期為3年，建議辦理購案時，採購時程亦訂定3年，並以此預估全案採購總金額。
 2. 訂定等標期，原則上依「招標期限標準」第3條規定辦理。
 3. 訂定「與廠商履約能力有關」之基本資格，如廠商或其受僱人、從業人員具有專門技能之證明。²³
 4. 依採購法第21條第1項規定，審查廠商資格，並建立合格廠商名單。另第2項規定，若有未納入合格廠商名單之廠商請求參與招標，機關須重新刊登資格審查公告，於審查合格後，邀其投標。
 5. 依採購法細則第20條第2項規定，以逐年檢討修正合格廠商名單辦理（由廠商或申購單位函文通知招標單位逐年檢討修正合格廠商名單）。
 6. 上述均需於資格審查公告中明訂。
- （五）完成資格標，建立合格廠商名單後，國防採購室續行「選擇性招標（建立合格廠商名單後續邀標）」，依採購法細則第21條第2項各款方式，邀請資格符合廠商參與投標。（此為選擇性招標第二階段規格、價格標）
- （六）截止投標當日，國防採購室（招標）至郵局及律定處所（如開標室信箱等）領取廠商投標標封，依所訂時間辦理開標作業。
- （七）決標後，由國防採購室製作契約草案簽奉權責長官核定，與得標廠商簽訂契約，並刊登決標公告。
- （八）廠商完成履約後，向國防採購室（履驗）報驗，依契約實施驗收（含案內要求檢附相關文件）；如需性能測試，則由該廠申購單位執行，完成後將測試報告交相關單位（如品質保證部門）完成認證。
- （九）國防採購室（履驗）蒐整相關資料辦理結案作業，同時通知（發文或電傳皆可）廠商提供保固書，簽奉權責長官核准，賡續辦理結案付款作業。

四、現行執行程序有疑慮之處

- （一）依採購法第20條第1項第2至4款作為選擇性招標之條件，廠商透過軍品認試製方式獲得合格證，機關於資格標階段，確認其合格證在效期內，即可建立合格廠商名單，似有不符前揭各款規定之虞。
- （二）國防採購室為採購單位，依採購法第21條第1項規定建立合格廠商名單，如何辦理逐年檢討及修正？
1. 機關應逐年檢討修正該名單：依採購法細則第20條第2項規定，機關應逐年檢討修正該名單，個案中僅裝甲案適用此項規定，經檢視並無辦理逐年檢討，確有執行程序上之瑕疵。

23 同註1，〈投標廠商資格與特殊或巨額採購認定標準〉，第4條第1項，民國104年10月29日修訂。

2. 應逐年公告辦理資格審查：依同條第1項規定，有效期逾1年者，應逐年公告辦理資格審查，並檢討修正既有合格廠商名單。單位每年皆須辦理資格審查公告，並據以修正該名單，致使程序繁雜，易生疏漏違失。
3. 重新資格審查公告，修正合格廠商名單：就裝甲案而言，如有未納入名單之廠商（已取得合格證）請求參與招標，國防採購室（招標）應再次辦理資格審查公告，修正合格廠商名單，須在不妨礙招標作業，並能適時完成資格審查者，審查合格後邀其投標。

五、小結

本研究發現，依前揭執行程序辦理，尚無可簡化程序之處；另執行程序提及「訂定與履約能力有關之基本資格」，即將合格證納入投標廠商資格，對此有下列看法：既已納入投標廠商資格，為何不採公開招標方式辦購？公開招標是否適法？選擇性招標是否有其必要性？

（一）上述事項以辦購程序、投標廠商資格、開標方式及軍品品質等四點分析如後

1. 辦購程序：公開招標程序簡單，容易執行，時程較快；選擇性招標程序較繁

瑣，採購時程須花費較長時間。

2. 投標廠商資格：

- （1）採購案得依其特性及實際需要訂定投標廠商資格，而基本資格區分為「與提供招標標的有關者」及「與履約能力有關者」。²⁴
- （2）將合格證納入投標廠商資格，意旨投標廠商必須有合格證才可投標，在公開招標部分，可於開標階段實施審查，而選擇性招標則需建立合格廠商名單，再進行後續邀標，程序上較為複雜。
- （3）採公開招標方式區分兩部分探討：

- A. 廠商已獲得合格證：需求單位在撰擬採購計畫時，已知悉有合格證商源，即將合格證納入投標廠商資格，於開標時實施審查。
- B. 廠商未獲得合格證：需求單位辦理某軍品採購，訪商後發現其為消失性商源，²⁵或規格特殊，非市售商品，「軍品認試製」是獲得商源的管道之一，然採購作業仍可於招標文件敘明相關規格，採公開招標方式辦理，選擇性招標非唯一獲得軍品方式。

24 同註22，第3條。

25 消失性商源，係指軍品料件可能產生商源消失或生產線停產問題，以致無法獲得。李建興，〈效益後勤導入飛機修護維保之可行性研究〉《海軍學術雙月刊》（臺北市）第50卷第2期，民國105年4月1日，頁10。

3. 開標方式：

- (1) 依採購法第42條第1項規定，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。另同法細則第44條第1項規定，分段開標，得就資格、規格及價格分段投標分段開標或一次投標分段開標，僅就資格投標者，以選擇性招標為限。²⁶
- (2) 前揭規定已說明公開招標不得就資格部分辦理分段開標。就實際執行開標作業，不論何種開標方式皆須審標，故無影響。

4. 軍品品質：

投標廠商已取得合格證，對機關來說已有了保障，後續不論採何種招標方式，

僅只為籌獲所需軍品的方法之一，且採購案均有明訂驗收不合格可退換貨、逾期罰款及相關罰則可處理。

(二) 選擇性招標及公開招標之差異比較說明如下(如表二)

1. 機關採公開招標方式，於法有據：

機關採公開招標方式，將合格證納入投標廠商資格，於開標階段對廠商所檢附之相關證明文件實施審查，於法有據。

2. 「軍品認試製」為機關尋商管道：

「軍品認試製」可作為機關尋商管道方式之一，優點計有：一是廠商採意願登記並自費研發、試製，對廠商而言需承擔較大風險，不論是投入金額或時間成本；而機關所需承擔即為時間成本，但

表二 軍品認試製運用選擇性招標與公開招標之差異比較表

比較項目 \ 招標方式	選擇性招標	公開招標
適用法規	採購法第20、21條	採購法第19條
辦購程序	程序繁雜	程序簡單
投標廠商資格	基本資格及合格證	基本資格及合格證
開標方式	分段開標	不分段或分段開標
採購時程	較長	較短
合格廠商名單檢討	定期檢討	無
軍品品質	有品質保證 (保固期限與保證書)	有品質保證 (保固期限與保證書)

資料來源：本研究彙整

26 同註1，第42條及細則第44條。

對無相關預算可提供廠商研試製來說，是唯一好處，且仍可持續尋找商源，二是廠商取得合格證，對機關後續辦理採購作業，可以此判別軍品品質優劣，採選擇性招標方式非絕對必要。

3. 選擇性招標合格廠商名單之建立：

依採購法細則第21條第1項規定「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」（如圖四），在裝甲案中，二〇九廠為洽辦機關，國防採購室為代辦機關，²⁷依同法細則第42條第1項第5款「洽辦機關得行使之職權或應辦理之事項，得由代辦機關代為行使或辦理」，權責劃分並不明確，而選擇性招標

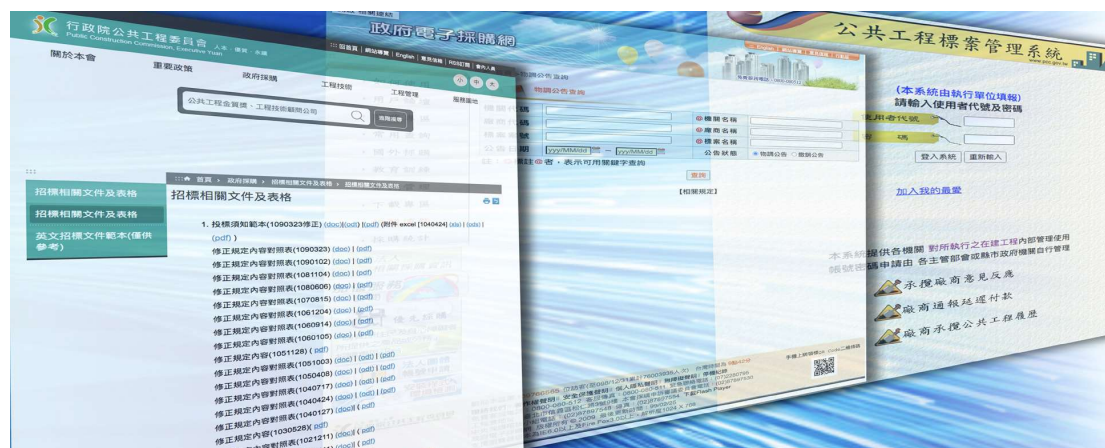
合格廠商名單之建立及定期檢討係由洽辦機關亦或代辦機關執行，易生疑慮。

肆、結論與建議

一、結論

（一）採選擇性招標方式尚有合法性之疑慮

1. 在裝甲案中，二〇九廠為洽辦機關，國防採購室為代辦機關，²⁸依同法細則第42條第1項第5款「洽辦機關得行使之職權或應辦理之事項，得由代辦機關代為行使或辦理」，權責劃分並不明確，而選擇性招標合格廠商名單之建立及定期檢討係由洽辦機關亦或代辦機關執行，易生疑慮。
2. 廠商透過機關依採購法第34條「公開



圖四 建立並定期檢討修正合格廠商名單

（資料來源：合成示意圖）

27 同註1，第40條。

28 同註1，第40條。

徵求廠商提供招標文件之參考資料」程序，完成軍品認試製並獲頒合格證，續依子法「投標廠商資格與特殊或巨額採購認定標準」第4條第1項第3款規定，列為後續選擇性招標資格條件之一，然查廠商已獲得合格證，非後續選擇性招標資格審查程序，兩者係屬二事，無必要性關聯。

3. 另廠商資格條件確立，顯與同法第20條第1項，符合選擇性招標各款條件，如「經常性採購」、「投標文件審查，須費時長久始能完成者」、「廠商準備投標需高額費用者」、「廠商資格條件複雜者」及「研究發展事項」等項，不符選擇性招標之立法原意。²⁹

（二）研發產製維修辦法與採購法執行差異

針對研發產製維修辦法第21條規定「計畫展示與專案展示應刊登於政府採購公報，並公開於資訊網路」，另研發產製維修作業要點第6點規定「得藉由採購法第34條辦理展示通知」，及其他涉及採購法之相關條文，皆易使機關認為軍品認試製階段已進入採購法所述之採購程序，導致稽核報告認定的違

失情形肇生。

（三）採公開招標方式較選擇性招標便捷，亦不影響廠商權益

1. 在採購作業上，每個採購案皆有其適用之招標方式，主要在於選擇性招標其適用條件及程序易造成機關（需求、申購、採購單位）辦購違失，進而影響採購作業遂行，故「公開招標」不啻為最符合效率之招標方式，而非採用較複雜之選擇性招標程序。且採選擇性招標方式，於合格廠商名單需依採購法細則第20條規定，逐年檢討並修正該名單，恐增加單位作業負荷。
2. 採購案在訂定投標廠商資格時，已將合格證納入，且於開標階段實施審查，另對一般廠商而言，如有參標意願，機關可依研發產製維修相關辦法協助其獲得合格證，尚無影響廠商權益之慮。

二、建議

（一）軍品認試製階段即續辦採購作業

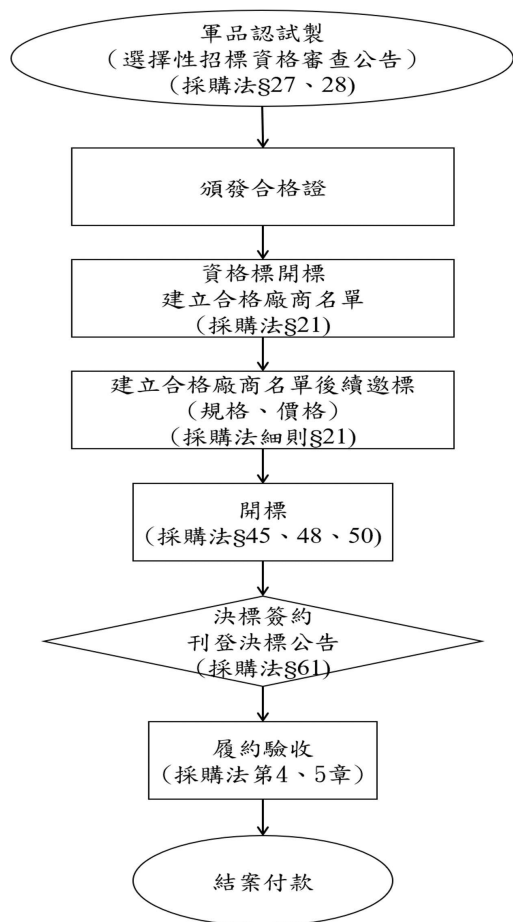
採購法為執行採購作業之母法，其他相關規定皆由此衍生，故應瞭解立法原意，制定相應合適的規定，俾利各機關易於運用執

29 民國87年5月1日制定採購法第20條立法理由：為提升採購效率，省卻重複性之資格審查作業，降低廠商備標費用，爰對於經常性採購、投標文件審查須費時甚久、廠商須準備高額費用或廠商資格條件複雜之公告金額以上之採購，明定機關得於報經上級機關核准後採選擇性招標辦理，亦即各機關得依公告方式預先辦理廠商資格審查，再邀請廠商參與投標。本條文於民國91年1月16日修訂，理由為：一、採選擇性招標仍須經公告程序，爰刪除須報經上級機關核准之條件，可增進採購效率，無礙廠商參與競爭，且符合政府法規鬆綁原則。二、增訂第五款，研究發展事項得採選擇性招標，以利執行。

行，建議辦理軍品認試製階段即撰擬採購計畫接續辦購作業，將兩階段作業結合，解決軍品認試製研發產製維修辦法與採購法執行之差異，建議修訂流程（如圖五）。

（二）加強廠商訪查

有關合格證部分，機關應加強對獲得合格證廠商實行能量訪查、履約督導與展延審



圖五 建議流程圖

（資料來源：本研究繪製）

查，以確保廠商產製能力，並依需求定期修正法人團體合格證認證之取得，利後續之採購招標作業。

（三）提升科技工業機構人員對採購法基礎認知

本研究個案肇生「誤以建立合格廠商名單辦理個案採購」及「合格廠商名單之有效期逾一年者，未逐年檢討修正既有合格廠商名單」等錯誤態樣，因階段作業由不同機關負責執行，為避免作業違失，相關採購教育訓練課程應將相關人員列為必要之授課對象，因此，機關應加強科技工業機構人員對採購法基礎證照取得或者參加採購法基礎訓練講習或專題講座等教育訓練及課程，提升專業人員素質，達成任務。

作者簡介

陳姿萍中校，陸軍通信電子學校專業女官87年班、東吳大學社會學系碩士94年班、國防大學管理學院指參98年班、國防大學管理學院戰略103年班，現任職國防大學管理學院指參教官。

作者簡介

江柔少校，陸軍砲兵學校專業女官96年班、國防大學陸軍學院109年班，現任職陸軍機械化步兵第二三四旅監察官。