

政府採購法最低標總標價偏低之處理方式及執执行程序之研析

田家怡、王世景

提要

- 一、《政府採購法》(下稱採購法)自施行以來,採購法第52條第1項第1款最低標決標原則是多數機關採行的決標方式,投標廠商標價與機關底價成為廠商能否得標的關鍵因素。雖採最低標可使機關作業簡便且較無評分爭議,節省公帑,但卻常衍生廠商低價搶標的行為。
- 二、為避免廠商低價搶標後履約不良的情形,行政院公共工程委員會(下稱工程會)針對廠商標價偏低情形,已另頒訂「依政府採購法第五十八條處理總標價低於底價80%案件之執执行程序」(下稱58條執执行程序),使機關藉此辦理相關案件。
- 三、雖機關均遵循著58條執执行程序檢討且執执行程序自頒定後修訂三次,然尚缺乏具體之客觀檢討分析步驟可循,使機關須以主觀角度在資訊不對稱之情況下判定廠商標價是否合理,在軍事單位,標價偏低說明書常流於形式,廠商撰寫之理由不足以做出公正客觀之判斷,因此,本次從探討58條執执行程序修頒歷程配合實務上作業方式及流程,討論所面臨之窒礙問題並提出相關建議,俾強化機關處理廠商報價偏低之情事,提升採購效率、確保採購品質。

關鍵詞：標價偏低、決標原則、低價搶標、58條執执行程序

圖片來源：設計圖庫

壹、前言

採購法自民國88年5月27日施行以來，多數機關採購案件均以採購法第52條第1項第1款「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」為決標原則，以「價格」為決標條件，雖採最低標可使機關作業簡便，較無評分爭議，節省公帑，但也經常衍生廠商低價搶標的行為，使機關出現了不能善用預算，價格最便宜，但卻買到不符自己需求的產品。

筆者服務於海軍保修指揮部，對於報價偏低之案件數眾多且態樣多式、屢見不鮮，經彙整政府電子採購網國防部海軍司令部及其下級單位109年10月迄110年10月一年內辦理採購採訂有底價最低標之決標案件共計848筆，其中就有125件為標比（總決標金額／底價低於80%）偏低的情形，甚至有49件標比更低於70%，由此可見投標廠商標價偏低已成常態。¹工程會針對廠商標價偏低情形，已另頒訂58條執行政程序，使機關藉此辦理相關案件，避免

廠商低價搶標後履約不良的情形。

雖機關針對廠商標價偏低均遵循著58條執行政程序，然造成廠商標價偏低原因甚多且繁雜，另採購法雖規定採購人員得基於專業做適當之採購決定，²授權機關及評選委員相當之裁量權，但多數機關不僅無深入探討其形成原因，且執行過程缺乏客觀分析，僅以主觀角度依不完全資訊去判定最低報價廠商是否合理，決標與此是否妥當。

58條執行政程序看似簡單，實則結構複雜，執行類型也多樣化，致實務運作上時有爭議。亦因有許多不確定的法律概念，故從工程會頒訂至今已修訂三次，惟仍衍生諸多爭議，顯無法徹底的解決此問題。

本文為探討國軍辦理是類採購所遭遇之問題，特以蒐整海軍暨所屬單位案件，透過歷史研究法（執行政程序修改沿革探討）、分析歸納（蒐整案例進行分析歸納提出建議）及比較研究，提出當廠商有報價偏低時具體可行之執行做法，使機關及廠商均有妥適且公正之程序可循，亦可作為機關執行參考，並期能提出相

1 行政院公共工程委員會，〈公開資訊資料〉，政府電子採購網，<https://web.pcc.gov.tw/pishtml/pisindex.html>，檢索日期：民國110年12月5日。

2 行政院公共工程委員會，〈政府採購法第6條2項：「辦理採購人員於不違反本法規定之範圍內，得基於公共利益、採購效益或專業判斷之考量，為適當之採購決定。」〉，全國法規資料庫，<https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawSingle.aspx?pcode=A0030057&flno=6>，檢索日期：民國111年3月28日。

關修訂建議。

貳、投標廠商標價偏低之執行程序

依採購法得知採購案件原則上均應訂定底價，³訂有底價之最低標係為訂有底價搭配決標原則，⁴透過競價方式來決定得標廠商。採最低標雖能為機關撙節預算，然以「價格」做為決標考量，易使廠商為避免虧損，常會降低品質及減少成本付出，致機關難以獲得較好採購標的。立法者為遏止廠商利用報價偏低之手法行惡意低價搶標之情事，特訂定廠商標價偏低之作法，⁵並明確律定總標價及部分標價偏低定義。下列先就條文定義及相關程序實施論述。

一、採購法第58條及施行細則第79、80條規定

標價偏低之定義

1. 總標價偏低：依採購法第58條規定所稱總標價偏低，指具有下列三種情形之一者：訂有底價，廠商總標價低於底價80%者、未訂底價時，廠商標價經評審（評選）委員會認為偏低者未設評審委員會或評選委員會，廠商總標價低於預算金額或預估需用金額之70%者。
2. 部分標價偏低：依採購法第58條所稱部分標價偏低，指具有下列四種情形之一者：有對應之底價項目可供比較，且低於相同部分項目底價之70%者、經評審或評選委員會認為偏低者、廠商之部分標價低於其他機關最

3 行政院公共工程委員會，〈政府採購法第46條：「機關辦理採購，除本法另有規定外，應訂定底價。」〉，全國法規資料庫，<https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawSingle.aspx?pcode=A0030057&flno=46>，檢索日期：民國110年12月15日。

4 行政院公共工程委員會，〈政府採購法第52條1項1款：「機關辦理採購之決標，應依下列原則之一辦理，並應載明於招標文件中：一、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。」〉，全國法規資料庫，網址：<https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawSingle.aspx?pcode=A0030057&flno=52>，檢索日期：民國110年12月15日。

5 行政院公共工程委員會，〈政府採購法第58條：「機關辦理採購採最低標決標時，如認為最低標廠商之總標價或部分標價偏低，顯不合理，有降低品質、不能誠信履約之虞或其他特殊情形，得限期通知該廠商提出說明或擔保。廠商未於機關通知期限內提出合理之說明或擔保者，得不決標予該廠商，並以次低標廠商為最低標廠商。」〉，全國法規資料庫，網址：<https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?pcode=A0030057>，檢索日期：民國110年8月10日。

表一 廠商標價偏低態樣一覽表

態樣	依據	區分		態樣
總標價 偏低	施行細則 第79條	訂有底價時		廠商標價<底價80%
		未訂底 價時	有評審（評選）委員會	廠商標價經評審（評選）委員會認為偏低者。
			無評審（評選）委員會	廠商標價<預算金額或預估需用金額之70%者。
部分標 價偏低	施行細則 第80條	有對應 資訊時	有底價項目可供比較	該部分標價<相同部分項目底價70%。
			其他機關最近辦理相同採購	部分標價<相同採購決標價70%者。
			有可供參考之一般價格	部分標價<一般價格70%者。
		有評審（評選）委員會時		部分標價經評審（評選）委員會認為偏低者。
備考	1. 評審委員會之成立，依施行細則第74條規定，購案若採不訂底價最低標為決標原則，除小額採購外，應成立評審委員會，另外得以評選委員會代之。 2. 評審委員會之職責，依施行細則第75條規定，應先審查合於招標文件規定之最低標價後，再提出建議之金額。但標價合理者得不提出建議之金額。			

資料來源：本研究整理

近辦理相同採購決標價之70%者、廠商之部分標價低於可供參考之一般價格之70%者等四種。總標價或部分標價偏低情形一覽彙整如表一所示。

二、58條執行程序及修法歷程

舉凡以最低標作為決標原則辦理之採購案件，均有政府採購法第58條之適用。且在採購法適用之初，工程會為使採購機關遇有是類情形時有所遵循，初於民國89年12月訂頒58條執行程序，⁶機關

依此程序檢討投標廠商報價偏低是否合理。然58條執行程序自89年訂頒後，期間也曾因程序作法不夠完備而衍生許多爭議案件，因此至今工程會已針對58條執行程序先後修正三次，其修訂後之執行程序是否妥當，修訂後產生的影響及是否有其缺漏不足之地方，下文以58條執行程序為主軸，介紹歷次修法重點及現行執行窒礙問題，使讀者能更加明瞭採購法第58條立法精神及執行程序之意涵。

6 行政院公共工程委員會89年12月11日(89)工程企字第89036737號解釋函「依政府採購法第58條處理總標價低於底價80%案件之執行程序」。

**(一) 97年第一次修訂(工程企字第
09700038353號函)**

將最低標價廠商態樣區分標價未低於底價80%、標價低於底價80%機關認為無不合理、標價低於底價80%，但廠商主動表示錯誤及標價低於底價80%，機關認為顯不合理等四種。由機關先行檢討底價有無訂定過高，如底價訂定無過高，則視情況(廠商說明尚非完全合理時)由廠商提出差額保證金，廠商得自行擇訂提出差額保證金，廠商提出差額保證金者，機關不得拒絕，應照價決標。

由執行程序得知，廠商報價不管是否低於底價80%，是否表示報價錯誤，只要機關認為報價無顯不合理、最低標廠商願提出差額保證金，即應依照比減價程序或58條執行程序規定照價決標，⁷顯然，此種只要繳交差額保證金即能決標情形，無法有效杜絕廠商低價搶標，有損法律授權機關行使裁量權之目的，並衍生後續履約爭議，且容易有最低標廠商藉此與次低標廠商謀合獲取利益之疑慮。

**(二) 99年第二次修正(工程企字第
09900165330號函)**

依採購法第58條規定「機關得限期

通知廠商提出說明或擔保」，從法條「得」通知中，機關如未通知廠商提出擔保，並未違反規定，且為有效杜絕廠商利用繳交差額保證金來低價搶標行為，據此將廠商得自行擇訂提出說明或擔保修正為廠商「無」自行擇訂提出擔保之權利，即便廠商主動提出願繳差額保證金，機關仍應拒絕。

另將最低標價廠商態樣區分五種，除修正前四種外，廠商報價型態新增低於底價70%以下之態樣，認為廠商只要報價低於底價70%，即無差額保證金之適用，機關只有審認廠商說明合理決標及餘均不予決標兩種處置方式。

另為避免廠商與次低標廠商謀合獲取不當利益及為使廠商能夠提出具體說明供機關裁量，將廠商說明期限由決標會議時或當場限期三十分鐘內調整至由機關視個案特性及實際需要訂定合理期限，並增訂投標廠商低投標價說明暨審查表廠商應提出之說明事項，包括「標價為何偏低」、「以該標價承作，為何不會有降低品質、不能誠信履約之虞或其他特殊情形」。

為免廠商提出情感作為理由，主管機

7 行政院公共工程委員會，〈政府採購法施行細則第69條：「機關辦理減價或比減價格結果在底價以內時，除有本法第58條總標價或部分標價偏低之情形者外，應即宣布決標。」〉，全國法規資料庫，網址：<https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawSingle.aspx?pcode=A0030058&flno=69>，檢索日期：民國110年12月15日。

關在工程企字第09900165330號函明確列舉廠商提出之說明如與完成招標標之事項無關者(例如:愛國、回饋鄉里、犧牲奉獻等)均視為不合理之說明。

最後為免同時有兩家以上報價偏低的情事,增訂機關如認最低標廠商標價不合理不予決標,改以次低標為最低標時亦適用採購法第58條及其執行程序。廠商總標價偏低態樣及機關執行程序表如表二所示。

(三) 100年第三次修正(工程企字第10000261094號函)

為現行執行程序,原有最低報價態樣及機關執行程序不變,惟增訂當投標廠商之標價幣別在二種以上者,經排定標序後,如有採購法第58條所定總標價偏低情形時之作法。

依施行細則第64條規定,當廠商標價幣別為兩種以上,由機關擇其中一種或以新臺幣折算總價。依58條執行程序限期請

表二 廠商總標價偏低態樣及機關執行程序表

最低標廠商總標價態樣		機關執行程序	
一	總標價>底價80%,主動表示標價錯誤,拒不簽約。	無第58條之適用,不接受最低標要求,照價決標。	
二	總標價<底價80%,機關認為無顯不合理,無降低品質等情形。	無需通知提出說明及差額保證金,照價決標。	
三	總標價<底價80%,主動表示標價錯誤,拒不簽約。	無需通知提出說明及差額保證金,不接受最低標要求,照價決標。	
四	總標價70%-80%,機關認為顯不合理,有降低品質等情形。	限期請廠商說明	一 說明合理,照價決標。
			二 尚非完全合理,願繳交差額保證金後決標。
			三 未說明且不願繳差額保證金,或說明不合理,不予決標並以次低標為最低標。
			四 未說明或繳差額保證金,機關重行認定,改變先前之認定,無不合理,照價決標。
五	總標價<底價70%,機關認為顯不合理,有降低品質等情形。	說明	一 說明合理,無需繳納差額保證金,照價決標。
			二 未說明,或說明不合理或尚非完全合理,不通知繳差額保證金,逕不決標。

資料來源:本研究整理

廠商提出說明時，開標主持人通常會宣布保留決標。而外幣常會有匯率換算波動，為了確保不受匯率波動影響，當發生標價偏低案件時將於保留決標紀錄上載明以保留決標日為決標日，律定認定時點，免除因匯率波動造成報價判定的變更。

(四) 小結

採購法對於報價偏低之立法目的在於使機關遇有是類情形時，藉由法律授權予機關之裁量權做適當之處置，避免低價搶標之行為。審視58條執行程序三次修法過程均有其修正之重點，整理如表三：

表三 58條執行程序暨歷次修正重點

版本	依據	重點內容
原始版本	89年12月11日工程企字第89036737號函、92年3月27日工程企字第09200123081號	最低標廠商總標價態樣，區分為四類： 1. 第一類：最低標廠商，其總標價在底價以下，但未低於底價之80%時則無採購法58條之適用，照價決標。 2. 第二類：最低標之總標價低於底價80%，機關認為該總標價無顯不合理，無降低品質、不能誠信履約之虞或其他特殊情形，則照價決標予最低標。 3. 第三類：同前，若最低標主動表示標價錯誤，要求不決標或不接受決標、拒不簽約。應不接受要求，照價決標。 4. 第四類：最低標之總標價低於底價之80%，機關認為顯不合理，有降低品質、不能誠信履約之虞或其他特殊情形。此類為實際處理當廠商有報價偏低時的具體執行做法，根據機關限期通知最低標提出說明，共計四種執行做法。 (1) 第一種：於期限內提出說明，機關認為該說明合理。無需通知最低標提出差額保證金，照價決標予最低標。 (2) 第二種：於期限內提出說明，機關認為該說明尚非完全合理，最低標願意承作，且願提出差額保證金，機關也願意決標，待最低標繳妥後再行決標。 (3) 第三種：最低標未於機關通知期限內提出說明，或提出之說明被機關認為不合理，不決標予該廠商，並以次低標廠商為最低標廠商，且不接受廠商繳納差額保證金。 (4) 第四種：最低標未於機關通知期限內提出說明或差額保證金，或提出之說明不足採信，經機關重行評估結果，改變先前之認定，照價決標予最低標。 並於92年3月27日增訂附註程序之執行原則三點，分別為：

續下頁

版本	依據	重點內容
原始版本	89年12月11日工程企字第89036737號函、92年3月27日工程企字第09200123081號	1. 應一併檢討底價有無偏高情形；其屬底價偏高所致者，不適用本程序。 2. 通知廠商提出擔保前，應予提出說明之機會，廠商並得自行擇定提出說明或擔保。 3. 廠商提出之說明合理者，機關應即決標；說明欠合理者，仍得限期提出擔保。
第一次修訂版	97年1月28日工程企字第09700038353號	刪除第四類第二種中「機關也願意決標」，避免機關拒絕廠商提出差額保證金，逕不決標予該廠商，意即為廠商得自行提出差額保證金，機關不得拒絕，應予決標予最低標廠商。
第二次修訂版	99年4月29日工程企字第09900165330號	1. 將報價偏低之級距區分為70-80%及70%以下。 2. 增訂附註第5點，機關應請廠商提出說明之事項，並據以認定廠商之說明是否合理。 3. 增訂通知廠商提出說明之事項後，配合明定「限期」，由機關視個案特性及實際需要合理訂定之。
第三次修訂版	100年8月22日工程企字第10000261094號	因應報價幣別為外幣時，為避免受外匯波動影響，增加附註第8點，並明確律定如有決標時，保留決標日為決標日。

資料來源：本研究整理

參、標價偏低執行程序之問題探討

一、機關重新檢討底價之時機並無明確規範

依58條執行程序原則第一點，「訂有底價之採購，機關如發現底價偏高造成最低標標價偏低者，不適用採購法第58條之規定。」採最低標決標原則中，底價在採購制度中扮演關鍵角色，為用來檢視

投標廠商的標價是否合理，決定廠商是否能成為決標對象，當發生投標廠商有標價偏低情事時，機關的底價與廠商報價將產生重大關聯，因此在認定及58條執行程序處理原則下，機關應先檢討底價訂定有無偏高，藉以確認是否適用58條執行程序。

工程會在《工程會採購稽核發現缺失類型及案例》所見缺失報告中，機關執行58條執行程序檢討底價有無偏高時，若未

將所有投標廠商報價列入檢討，則為錯誤態樣。

以納骨櫃工程案缺失類型五，⁸開標結果顯示共計有三案（均為兩家以上有標價偏低之情事），機關未檢討投標廠商報價偏低是否為機關底價訂定過高之情形所致，與執行程序第一點原則不符。

另以疏浚清淤工程採購案缺失類型六，⁹開標結果顯示三家投標廠商標價均為低於底價80%，其中甚有兩家標價低於70%，機關未留意上開各投標廠商標價偏低情形，檢討是否係因底價偏高造成最低標標價偏低，即依58條執行程序辦理，工程會亦認為機關未依程序檢討底價，誤依58條執行程序執行。

顯見，投標廠商若產生報價偏低情事時，機關應同時檢視其餘廠商報價狀況，若有兩家以上（含最低報價廠商）有偏低情事時，則機關應重新檢討底價是否訂定過高，因此檢討底價為執行程序中首要且重要步驟之一，但若僅一家報價廠商有偏低之情事時，則是否有上述規定之適用，應強制檢討底價？抑或由機關自由心證。

對於處理報價偏低之案件，廠商提出

說明前機關無法判定其偏低主因並釐清是否為機關底價造成。若有兩家以上報價偏低時，至少機關可客觀的認定底價應檢討，惟僅一家時就如同上述仍應強制檢討或是由機關自行認定，在執行程序中並無明確律定，機關處理類案亦無所遵循。

二、機關判斷標價偏低與顯不合理及審查理由無統一程序標準可供依循

（一）標價偏低與認定顯不合理之判斷基準

此問題係為前一問題之延伸，在機關確認底價並無訂定過高後，接續機關要認定廠商之標價是否有無「顯不合理、有降低品質、不能誠信履約之虞或其他特殊情形」。但對於機關而言並無判斷之空間，在僅有標價與底價兩種資訊前，機關就底價無偏高之決定後僅能認定廠商報價顯不合理據以要求廠商提出說明，但標價偏低就會有降低品質不能誠信履約的疑慮，是否為因果關係似仍有討論空間。然採購法及工程會均未對此訂定規範或提出具體明確依循做法，即便臺北市府投標須知訂有判斷基準（剔除各廠商標價高於預算金額或明顯錯誤者後，各合格標廠商總標價平均值與『預算金額之90%』相

8 政府採購稽核發現缺失案例，〈採購稽核發現缺失類型及案例——以納骨櫃工程為例〉，行政院公共工程委員會，<https://www.pcc.gov.tw/cp.aspx?n=24E3AC55AE9B382D>，檢索日期：民國110年12月15日。

9 同註8，〈採購稽核發現缺失類型及案例——以疏浚清淤工程採購為例〉。

加後之平均值)，¹⁰以透過與其他投標廠商報價來做為判斷依據，方法看似簡便，但也並非適用所有狀況，亦非主管機關之見解，如此將使機關在底價關卡後，即須面臨報價與品質及誠信履約間的賽局抉擇。

（二）廠商說明理由審定標準

雖法規及工程會均賦予招標機關是否決標予最低標價廠商之裁量權，但並非完全開放，機關在執行上仍不能違反法律授權之目的，舉例說明，機關在未進行任何檢討分析下，逕依58條執行項次二，照價決標予最低標廠商，此種無任何理由分析逕照價決標可能構成裁量怠惰。¹¹除了未經審查的決定，機關也有可能會有裁量濫用的情形產生，¹²檢視本文蒐整海軍單位案例發現，廠商說明理由多為取得原廠優惠報價、薄利多銷、本身就有機具、大量採購、照顧員工及提供成本分析等籠統且未檢附佐證依據之理由，申購單位往往因時程與價差壓力，在缺乏充分證據之下就倉促地決標予最低標廠商。或懼怕審計單位或繁雜行政程序，明知該標價顯有問題，仍要求廠商提出說明後繳交差額保證金，不管低於底價多少仍決標，此情況等

同機關礙於外在及內在壓力，無法行專業判斷就做出決定。表四列出海軍保修指揮部及所屬單位辦理是類案件廠商說明理由及機關審認執行結果：

經上表顯示，海軍這十案均照價決標廠商，除枕戈營區廚具等12項乙案經機關再次檢討底價後決標外，餘九案係經由廠商說明後機關審認合理決標之案件，其中半數有前述兩家以上報價偏低之情事，顯然機關在執行標價偏低程序時係直接要求廠商提出說明；另其中更有七案即使廠商未依執执行程序附記5提出相關佐證資料，機關仍照價決標之狀況，顯見機關於辦理是類案件僅在走程序而非實質判斷，因此執程序中除了記載廠商說明理由應與採購事項相關外，另應載明並規範，機關若無法自廠商說明文件內獲得明確且足以支撐理由論述之成本分析，應判定廠商之說明為明顯不合理。

三、58條執执行程序無部分標價偏低之適用

依採購法第58條所規範之廠商標價偏低定義包括細則第79條總標價偏低亦包括第80條部分標價偏低，因此機關審查最低標廠商之總標價時，亦須同時審查廠

10 王國武，《政府採購決標實務應用》（臺北市：翰蘆圖書出版有限公司，西元2019年8月），頁55。

11 陳冠樺，〈政府採購決標制度之研究—以審標時機關採用次低標之裁量空間為探討中心〉（國立中正大學法律學研究所碩士論文，西元2013年），頁69。

12 同註11，頁69。

表四 廠商說明理由及執行態樣表

購案名稱	廠商說明理由	機關審認	案件實況	備考、後續狀況
雷架組乙項	因受疫情影響，該公司為維持營運與照顧員工，願以此價格承作，保證履約品質且能如期完成。	合理 照價決標	5家廠商投標，除最低報價公司外，餘4家均無報價偏低情形。	廠商未提供任何成本分析資料，後續因無法履約而進行修約。
木質單人床組等2項	經審慎計算所有成本，且考量採購量大可降低價錢，可以此價格承製。	合理 照價決標	7家廠商投標，僅有最低標廠商報價偏低情形。	廠商未提供佐證資料。
救生浮囊乙項	本項料號下有多家製造商，多方詢價除原廠之外亦詢價貿易公司，獲得最低價後精算成本與利潤，為合理標價。	合理 照價決標	7家廠商投標，有4家廠商報價偏低。	本項料號有多家製造商。
新式兩截式工作服乙項	公司自有生產線加工屬一貫作業，布料由工廠直接下單承製，由於公司位處鄰近支出成本相對性少。	合理 照價決標	雖該公司位置確實位於交貨地點附近，機關卻無評估該公司履約能力。	後續無法履約。
枕戈營區廚具等12項	經檢討底價訂定偏高，照價決標。	機關檢討 底價後照 價決標	機關檢討底價訂定後認為偏高，非廠商報價偏低。	產生履約爭議。
武夷艦水線下艙間、空艙表面處理及塗裝委商等2項	本公司具有機具設備員工符合工資即可，另本公司具有全部機具及專業，之前有承作過。	合理 照價決標	5家投標廠商，2家有報價偏低情形。	廠商未就標價為何偏低提出說明。
電扒等7項	代理商給予該公司經銷優惠價，可降低成本，且次低標與最低標報價落差2萬，金額差異不高，報價評估合理。	合理 照價決標	2家投標廠商均有標價偏低情形。	廠商以次低標與自身價差當作說明理由。 廠商未檢附佐證資料。
中壓氣瓶檢測委商	公司已承攬類案多年，均有合格驗收紀錄可稽，該公司裝備齊全人員均具經驗，且多澎湖地區人力及物資支援，因地緣可節省多項運輸成本。	合理 照價決標	2家投標廠商均有標價偏低情形。	該公司說明承攬類案多年，具承作能力，仍未提出相關成本分析。
CNC車床乙項	因受疫情影響，公司生產量降低，為維持營運，故降低售價。公司為正當營業，且秉持誠信原則，且工廠為上市公司，故有一定信譽保證。	合理 照價決標	3家投標廠商，僅1家廠商報價偏低。	廠商未檢附佐證資料。
離心式海水加壓泵乙項	已向製造商詢價且詳細評估，投標價格確已包含合理利潤，絕不影響品質。	合理 照價決標	2家投標廠商均有標價偏低情形。	廠商未檢附佐證資料。

資料來源：本研究整理自海軍保修指揮部資料

商各項報價是否也有偏低的情況。且依工程企字第09500328320號函，¹³為防止履約爭議，機關於決標前，於審標階段就應注意廠商總標價所含之各分項報價是否合理。

但依58條執行程序字面上之意義，所規範的僅是總標價，部分標價偏低並不適用。在未訂明確規範供機關辦理下，再依工程企字第89020421號函，¹⁴機關於審標階段如認為廠商無採購法58條標價偏低情形時，無理由於決標後要求廠商調整契約單價之規定，將可能衍生後續契約執行的履約爭議，甚有廠商透過此手法先搶標再利用單項解約方式獲取利潤。

另觀高雄市審議判斷書「○○107年度○○委外勞務採購」案，¹⁵申訴廠商認為機關未依細則第80條規定審查廠商之各項標價逕決標予最低標廠商，凸顯得標

廠商經比減價後之決標總金額雖合理，但報價明細顯示員工薪資低於最低薪資顯不合理之情況，不僅違反勞基法更可能有明顯偏低，降低履約品質疑慮。雖工程會在勞動派遣案訂定，僅需就管理費進行報價及訂底價，仍顯見部分標價偏低的處理程序之處理仍有規範之必要，雖可直接援引總標價偏低之執行程序，但當廠商有部分報價偏低之情事且說明顯不合理時若無考量其比重而逕以不決標該廠商，恐有違反比例原則及違反採購法公平原則之問題。

四、低於底價70%無差額保證金之適用

依58條執行程序，項次五機關執行程序作法當標價低於底價70%時，僅有廠商說明合理決標及餘均不予決標兩種處置方式。在工程會採購稽核發現缺失類型及案例中，¹⁶就將機關誤向標價低於

13 行政院公共工程委員會95年8月28日(95)工程企字第09500328320號解釋函略以「…為避免得標廠商部分項目標價偏高或偏低之情形，衍生日後履約爭議，機關於決標前，應注意廠商標價所含各項單價之組成是否合理。政府採購法第58條所定部分標價偏低之規定，併請注意…」。

14 行政院公共工程委員會89年7月29日(89)工程企字第89020421號解釋函略以「…機關依政府採購法(以下簡稱本法)第52條第一項第一款之決標原則辦理公告金額以上之工程採購，廠商投標所報總標價未逾底價，且無本法第58條所稱部分標價偏低之情形者，不應以機關預算單價調整廠商單價。機關辦理採購採最低標決標者，如認為最低標廠商部分標價偏低，而有洽該廠商調整單價之必要者，應以有本法第58條所稱標價顯不合理，有降低品質、不能誠信履約之虞或其他特殊情形為前提。…」。

15 高雄市政府採購申訴審議委員會106申105號審議判斷書(高雄市政府)，民國107年3月19日。

16 同註9，〈採購稽核發現缺失類型及案例—以疏浚清淤工程採購為例，缺失類型項次七〉。

底價70%之廠商收取差額保證金列為缺失態樣。依97年第一次修訂(工程企字第09700038353號函參照)執行程序規定,只要最低標價廠商表示願意繳交差額保證金,機關即應決標,此狀況無法有效杜絕廠商低價搶標行為。雖修法過程中曾為此修訂,認為廠商一旦報價低於底價70%時,即使繳交差額保證金,也無法降低廠商有不能誠信履約之虞風險,且差額保證金是在為不合理說明做保證,機關如認為廠商說明合理,就無理由要求廠商再繳交差額保證金。因此主管機關工程會於研擬修訂意見時規定低於底價70%之廠商,將無差額保證金適用情形。

五、機關得不決標予未提出合理說明或擔保之最低標廠商

依採購法第58條後段規定,當標價偏低廠商經機關審認有顯不合理洽請說明時,廠商未提出合理說明或擔保者,機關得不予決標,並決標予次低標。此項規定,可能會使最低標廠商藉此與次低標串供謀取不正利益,此種故意不繳交差額保證金之情形與第一次修法重點,廠商得自

行提出差額保證金之要求均可能產生廠商與次低標串供的情形。

肆、分析與討論

審視58條及其執行程序,雖提供執行原則供機關參考使用,然執行上仍存在著許多窒礙問題,以下就前章所提之問題,結合研究者實務經驗進行分析與討論,提出相關可行方案,期許未來能有更多實務案例以資參考、俾利採購業務進展順利。

一、檢討底價無客觀具體標準供機關遵循

(一) 軍事機關底價訂定原則及檢討方式

針對檢討底價有無偏高致造成最低標標價偏低之情事,工程會並無律訂具體客觀的檢討程序供機關遵循。雖然工程會曾於88年以工程企字第8811758號解釋函通知機關,得視個案情形,依分析公式檢討最低標價廠商之報價。¹⁷然依採購法第46條第一項規定,¹⁸底價係考量各種相關複雜因素所擬定出來的。

17 行政院公共工程委員會88年8月5日(88)工程企字第8811758號解釋函略以「…如認為最低標廠商之總標價或部分標價偏低,顯不合理,有降低品質、不能誠信履約之虞」另下定義乙節,其妥適性有下列值得斟酌之處。建議視個案情形,就該最低標廠商之標價予以分析後決定之…」。

18 行政院公共工程委員會,〈政府採購法第46條:「底價應依圖說、規範、契約並考量成本、市場行情及政府機關決標資料逐項編列,由機關首長或其授權人員核定。」〉,全國法規資料庫,網址:<https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawSingle.aspx?pcode=A0030057&flno=46>,檢索日期:民國110年12月15日。

在軍事機關底價訂定實務上，依「軍事機關採購底價訂定作業要點」執行，底價的訂定程序通常先由規劃、設計、需求或使用單位藉由參考廠商提供之報價單及以往採購紀錄提出預估金額及其分析，再由採購單位（底價承辦人）透過商情訪查、歷史決標紀錄的蒐整並考量採購數量及當前的環境條件（領標家數、採購品項的特性及急迫性等）後，向底價核定人（通常為機關首長）提出建議底價後由首長或授權人員核定底價。

然而，底價訂定的時機，雖在採購法第46條第二項及《國軍採購作業規定》（下稱購規）均已明有明確的訂定時機，¹⁹惟在實務上為了降低底價洩漏的機率，底價的訂定通常會在開標前數個小時訂之，但軍事機關從購案的成立、核定再到招、開標時間相當冗長，機關首長參考廠商報價所建議的底價與廠商最初的報價單極有可能受到物價波動而產生差異，且有研究發現廠商已知悉其所提供之估價金額小於機關編列預算之預算金額，意指當機關向廠商索取報價單時，廠商有可能因熟

悉機關內部作業流程，廠商為避免無法獲得合理利潤或造成虧損，而先提高報價金額，期望機關編列較高之預算，一旦採購計畫獲准後，底價承辦人及核定人通常循原編列之預算酌減訂之。²⁰

除了廠商提高報價金額，機關承辦人也會因預期底價核定人有砍底價行為而浮報預算，此外，預算更有可能因採購品項不同而有所差異，在購買計畫性及非計畫性零附件時，相較於臨時性需求的採購案，臨時性需求的預算是額外檢討，如果標餘款過高，極有可能被檢討，因為預算獲得不易，反觀，計畫性購案預算獲得容易且金額常為一大筆，通常多個案子同時使用同一筆預算，因此不管個案決標後標餘款金額多少也不會被檢討。此種作業模式下，採購人員在最初編列預算時就無法將真實成本計算出來，因此擬定合理底價形同理想，更別談論底價之具體檢討方式。

（二）軍事機關58條檢討程序

開標作業時當遇有廠商標價偏低且機關認為有明顯不合理，有降低品質等情

19 行政院公共工程委員會，〈政府採購法第46條第2項：「底價之訂定時機，依下列規定辦理：一、公開招標應於開標前定之。二、選擇性招標應於資格審查後之下一階段開標前定之。三、限制性招標應於議價或比價前定之。」〉，全國法規資料庫，網址：<https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawSingle.aspx?pcode=A0030057&flno=46>，檢索日期：民國110年12月27日。

20 陳嘉斌，〈廠商報價策略探討—以某軍事單位最低標採購方式為例〉（佛光大學管理學系碩士論文，西元2017），頁1。

形且經檢討底價無偏高時，機關即依執行程序原則第二點給予投標廠商就標價為何偏低提出說明之機會，若機關未採保留決標之方式，則此時廠商僅能於當下極短時間（通常為5至10分鐘之作業時間）內提出說明。要如何能在短暫時間內備妥相關依據供機關審認實非易事（除非廠商已事先準備成本分析資料）。另就機關面而言，也僅能在資訊不充足之情況下來判定廠商說明之合理性。

另外，在58條執行程序項次二中，當廠商報價低於底價80%時，只要機關認為無顯不合理，無降低品質等情形也能照價決標。顯然，「標價偏低」與「顯不合理」無必然之關係，並非廠商標價偏低即等同於不予決標，應是另有其他客觀情事，可認為投標廠商依該低價履約，將有降低品質及不能履約等之情形者，始足當之。因此，不管執行項次二標價偏低逕予決標或執行項次四標價偏低，洽請廠商說明後之判斷，均可能為機關僅限開標當下之現況及機關既有資料審查後之結果。

（三）小結

由上述推論得知，合理的底價到底是多少並無從得知，因此機關在無明確之衡量方式及作業程序下，要以此結果推論廠商必然有「無降低品質」、「降低品質」或「不能誠信履約之虞」等情事並不客

觀，且58條執行程序中廠商所提之標價偏低說明書（提供成本分析、洽原廠取貨等理由）係由計畫申購單位單一審認，但底價是透過需求單位、商情人員及機關首長三方面逐層檢討後所擬訂的且底價最終也是由機關首長訂定，此種檢討方式容易使申購單位在不確定底價的狀況下，將無法分析審查廠商所提之理由是否合理。

二、機關判斷標價偏低及審查說明理由無統一標準

雖在臺北市政府投標須知及工程會函釋均有提出分析公式供機關檢視標價是否偏低，但實務上即有可能投標廠商只有一家，且工程會認定應就採購個案做具體的綜合審認，不得僅憑藉價格為單一判斷依據。

另外造成機關無判斷就決定係因為無統一的判斷標準，致使機關即便想判斷也不知從何判斷，判斷依據為何。新北市採購申訴案件，「108年度教室設備整修工程」案，²¹因機關內承辦人判斷標準不同，而有不同的審查結果。申訴廠商認為機關不予決標原因為廠商理由太籠統不確實，而將標案決標與價差僅為1%之次低標廠商，顯有違反採購法公平原則，且申訴廠商認為曾參與同為新北市國民小學的案件，標價偏低說明書採用同一理由卻有不同結果，因此推斷機關授權申購單位裁量

21 新北市政府採購申訴審議判斷書109申13024號審議判斷書（新北市政府），民國109年8月12日。

行使權，常因承辦人主觀上的認知有所不同，產生不同結果，致使權益受損。雖58條執执行程序在第二次修訂過程中，明確訂出廠商應提出之說明事項，但卻無提供機關判斷原則，且所訂之內容尚可能不足以讓機關做出公正的認定。

國軍採購造成廠商說明顯不合理卻又決標的狀況也受業務職掌分配之影響，依國軍採購作業規定，採購程序區分三階段（分為計畫申購、招標訂約及履約驗收），各階段承辦各司其責，不同階段的人若無緊密合作、思維一致將產生各唱各調的情況；每階段承辦人只會把責任範圍內事情做完，並不會以全局考量把事情做對。標價偏低廠商說明審查乃是申購單位職權，招標機關若僅依規定將程序走完，對於廠商說明是否符合規範、是否足以讓申購單位充分判斷，漠不關心的話，將產生上述的不利情況。

三、58條執执行程序無部分標價偏低之適用

在採購法及工程會解釋函均有要求機關在開標過程中，決標前，應注意廠商總標價所含之各分項報價是否合理。在實務開標程序執行上，案如採分項報價、總價決標方式且公告預算辦理時，廠商報價除由採購單位審查總報價是否有偏低情形抑或是高於預算依投標須知判為不合格標外，也會由申購單位審查廠商各分項是否有無偏低的情形。

而在訂定底價時，案若採總價報價，機關首長所訂之底價也僅有總報價，並不會針對各項單價進行底價核定，此時就無施行細則80條所訂各相對應之部分單價可供比較。此情況要求機關審查部分標價，但無標準作法，容易衍生要求機關審查，機關也無判斷依據。依工程企字第89020421號函規定，決標後契約調整方式依決標價與廠商報價比來調整各項合約單價，機關在未經審查情況下，理所當然就易產生部分標價偏高或偏低，其後成立的契約各項單價亦會有部分標價偏高或偏低的情形。

四、低於底價70%無差額保證金之適用

雖然法規所訂之規定，低於底價70%無差額保證金適用，要求差額保證金目的是機關為了確保廠商無降低品質之風險所做的手段，因此，當廠商報價低於底價70%時，即使說明合理亦應一併要求廠商繳納差額保證金。當廠商報價低於底價越多時對機關越沒保障，且機關需負擔的風險亦可能是倍率成長，因此若能給予廠商更多的約束力量，將能有效確保機關的權力。

五、機關得不決標予未提出合理說明或擔保之最低標廠商

為了避免最低標廠商與次低標串供謀取不正利益，因此在開標過程中當主持開標人員開啟底價標封後，遇有標價偏低

情形，機關若要依58條執行程序請廠商提出說明時，主持開標人員僅會告知廠商標價偏低，並不會告知廠商報價是低於底價70%或80%，透過此手段以降低廠商藉機賺取利益之風險。但其後經機關審查，廠商說明尚非完全合理，通知廠商繳交差額保證金過程中，從差額保證金繳交的金額（擔保金額為總標價與底價80%之差額）即能推斷機關所訂底價，此時廠商也有機會藉故不繳交保證金與次低標廠商串供獲取標價之價差。除此之外，在解約重購案件中，因原契約文件訂有重購價差由原契約廠商負擔，此種作業模式下，是否更容易有廠商藉由低價搶標後，再與解約重購案中之得標廠商串謀賺取價差亦是值得注意的。

伍、結論與建議

採購法自民國88年施行以來，決標原則多採最低標為決標原則，在此原則之下，機關面臨了廠商低價搶標的行為，雖有執行程序供機關遵循，但其仍無法完整的解決廠商標價偏低的情形，本章針對上述分析與討論之問題，提出下列幾點建議事項。

一、強化底價的合理性

所見問題：擬定合理底價之困難度及

檢討底價方式。

策進建議：採購標的物的價格組成相當多元，為使底價更貼近市場行情，商情人員除依申購單位所提之商情資料及以往採購紀錄，應於底價訂定前重新洽商確認商情資訊，除此之外，更要考量購案的急迫性，當採購標的將有可能成為消失性商源時，可能就要將底價抬高，另外，也建議商情人員應一併評估投標廠商家數，當收到的標封多於估價單時，可能代表著能承作的廠商相對也不少，此時也能評估將底價訂低。

另外，底價係由各相關人員就各項綜合因素考量後所訂出來的，因此要檢討機關底價訂定是否過高應由申購單位、採購單位及底價核定人三方面共同檢討較合適，而非申購單位單方面決定。

二、制定標價判斷標準

所見問題：分析公式雖然可供機關檢討底價有無偏高及廠商標價是否合理，然而，每一廠商報價為各該公司之營運成本與商業風險之評估，每一家廠商的報價都有其自身成本組成，藉由比較其他投標廠商報價來檢視底價，甚至最低報價是否合理顯然不夠精準，但是要訂定一套標準的判斷基準也並非容易之事。

策進建議：機關依據底價組成要素，²²就個案進行綜合考量，包括報價及投標廠

22 國軍採購作業規定（國防部國防採購室），西元2015年，頁202。

商型態（製造商或代理商）、購案成立時間、機關及其他機關以往採購紀錄、報價及投標廠商以往折扣紀錄、工料價格、營運成本等九項逐項審查，並要求廠商所提之理由應一併檢附佐證資料（包括過往履約實績及成本分析表）供機關檢討其合理性。

另外，審查廠商說明書之權責雖屬申購單位，然採購人員面對廠商所提之理由如明顯不合理，應提供專業意見予申購單位，若遇到難以判定之個案，也能與主持開標人員共同研議，畢竟依據施行細則50條規定，主標人也負有開標現場處置及有關決定。

三、部分報價偏低之應處做法

所見問題：部分標價偏低易誘發廠商利用單項解約方式獲取利潤情事。

策進建議：第一，在底價訂定階段，就各分項予以訂定對應底價，或者依照底價核定人所訂之總價與總預算比，依比例調整視為各項底價，以供機關在開標過程中審視廠商部分報價是否合理。第二，在投標須知註明，高於公告預算時（包含部分報價）視為不合格標，但如遇部分報價確有偏高但未高於各項預算時，採分項報價方式辦理者，考量單項差額保證金價金通常不大，機關擬比照58條執行程序項次五洽廠商提供說明，說明不合理者視同不合格標。但要特別注意的是，機關應在符合比例原則下評估其報價不合理之項數

（包含報價的項數及該項所占之比率）。

第三，在通用條款訂有契約價金調整方式，如廠商各分項報價有部分標價偏低情事，不管契約總額是否曾經減價而確定，機關得於決標後依預算與決標比調整各分項契約單價。第四，採總價報價方式來避免廠商單項解約。前述三種解決方案得雙重規範並非單一獨立使用。

四、收取標價低於底價70%案件之差額保證金

所見問題：標價低於底價70%之購案風險比低於80%之購案高。

策進建議：如機關欲決標予最低報價廠商，應一併收取差額保證金，以降低個案風險，且可針對標價偏低風險購案，進行履約管理，履約情況不良時，擬併依採購法101條1項8、9、10及12款各款狀況視為情節重大而將列為不良廠商。除此之外，也能利用沒收履保金方式來規範廠商。

五、決予次低標之省思與採用

所見問題：為避免最低標廠商與次低標廠商謀合以獲取不正利益，如遇廠商說明不合理或拒繳差額保證金時，該案應儘量以重新招標方式辦理，不應直接決標予次低標。另外在58條執行程序原則六中訂有「最低標未於機關通知期限內提出說明或差額保證金，或提出之說明不足採信，經機關重行評估結果，機關改變先前之認定，重行認為最低標之總標價無顯不合理，無降低品質、不能誠信履約之虞或其

他特殊情形，照價決標予最低標。」此原則只能抵制廠商不亂說理由，並不能規範廠商說明尚非合理，機關洽請廠商提出擔保之情況，也就是說廠商如果不想得標，也能利用不繳交保證金機制來規避，機關如因此改判不用繳交差額保證金，逕照價決標，顯有違常理。

策進建議：重新招標外，針對拒繳差額保證金之廠商，可一併視同為採購法第31條第1項第7款之行為沒收該廠商押標金。

六、廠商說明期限應區分案件屬性訂定上限

所見問題：58條執行程序中，針對「限期」請廠商說明之限期應予多久進行探討，限期目的為避免最低標廠商藉機與次低標通謀分贓，賦予機關之裁量權。雖廠商說明期限在執执行程序99年修法過程中，配合新增訂廠商應說明之事項（標價為何偏低及以該標價承作，為何不會有降低品質，不能誠信履約之虞或其他特殊情形），由原本「決標會議時，當場限期三十分鐘內」，改為「由機關視個案特性及實際需要，訂定合理之期限」，其目的就是想让廠商能依個案特性而有一個合理的說明時間。

策進建議：給予廠商說明的時間應合理迅速外，機關在審查時也應掌握迅速及合理原則，如為一般財物案，查證資料如為申購單位一人能力所及，建議三天內完

成決議，反之，如為勞務案，廠商所提之資料需經各單位評估後始能完成者，建議比照押保辦法第30條差額保證金之繳納期限五日。

上述列舉之解決方案是為了保障機關在面對標價偏低廠商時可行之策略，惟58條仍隱藏著許多不確定的法律概念，很多事情無法明訂一個標準，但同一個機關應擬定自己的執行原則（如攜回限期說明時間、審認廠商所提之說明書理由），即一套標準作業程序供機關內部人員參照，避免因不同承辦人而有所差異，最後，機關在訂定及使用上，仍應遵守採購法第六條之原則，在符合法規及原則下基於專業做適當之決定，本文另將述明方案彙整如表五。

作者簡介

田家怡上尉，海軍官校專業軍官106年班，國防大學管理學院採購正規班110年班，國立體育大學體育研究所104年班，現任職於海軍保修指揮部採購官。

作者簡介

王世景中校，指職軍官52-2期，陸軍後勤學校93年班，國防大學管理學院採購正規班98年班，國防大學法律學系碩士，現任職於國防大學管理學院國防管理教育訓練中心教官。

表五 58條執行程序所見問題及建議事項

建議事項	所見問題	策進建議
強化底價合理性	1. 如何擬定合理底價。 2. 檢討底價方式。	1. 商情人員擬定底價前應參考購案成立前申購單位商情資料、以往採購紀錄、購案核定後商情資料等資訊。 2. 考量購案急迫性及投標廠商家數多寡。 3. 由申購單位、採購單位及底價核定人三方面共同檢討。
制定標價判斷標準	分析公式無法推論底價及最低廠商報價是否合理。	1. 檢討底價方式，應綜合考量報價及投標廠商型態（製造商或代理商）、購案成立時間、機關及其他機關以往採購紀錄、報價及投標廠商以往折扣紀錄、工料價格、營運成本等9項逐項審查。 2. 要求廠商應一併檢附佐證資料（包括過往履約實績及成本分析表）供機關審查。 3. 廠商標價偏低說明書由申購單位會同採購人員共同研議審認。
部分報價偏低之應處做法	廠商利用單項解約方式獲取利潤。	1. 各分項訂定對應底價或依比例調整視為各項底價，供機關審查廠商報價之合理性。 2. 投標須知註明高於預算（包括部分報價）時視為不合格標。 3. 通用條款律定契約價金調整方式。 4. 採總價報價方式。
收取標價低於底價70%案件之差額保證金	低於底價70%之風險購案。	1. 一律收取差額保證金。 2. 進行履約管理，風險購案如有履約不良情況時，依採購法101條1項8、9、10及12款各款狀況視為情節重大而將列為不良廠商。 3. 沒收履約保證金。
決予次低標之省思與採用	廠商利用拒繳差額保證金，與次低標廠商謀合。	1. 重新招標。 2. 針對拒繳差額保證金之廠商，同採購法31條1項7款之行為沒收該商押標金。
廠商說明期限應區分案件屬性訂定上限	洽廠商說明時間應合理訂定，避免最低標廠商與次低標通謀分贓。	機關內部統一定廠商說明期限及機關審查期限，財物案，3天內；勞務案，5天內。

資料來源：本研究整理