

第三章 政府採購組織分析

我國為因應加入關貿總協，依規定入會須向各國訂定政府採購協定，我國為配合規定由經濟建設委員會於民國 83 年完成我國政府採購法草案起草工作，其中尚有朱鳳芝立法委員、財政部、內政部提有關採購組織設計的法案，後經多次立法院法制委員會議討論、修正，最後於民國 87 年 5 月 27 日經立法院三讀通過總統公布，全文共一百十四條，並於公布後一年施行。政府採購法的施行，象徵我國採購制度邁入新的紀元，採購制度的變革將對我國行政施為及民間業者產生相當的正面影響。

政府採購法的制定與我國加入世界貿易組織並簽署政府採購協定有關，且由於政府採購法的規範及其運作，多處涉及政府採購協定，如採購法四十三條規定之補償交易及優先決標等規定，均為政府採購協定允許作為之條件。由以上瞭解我國政府採購的制定背景可以分國際面及國內面二方面（羅昌發，1999）：

由國內面來說：在民國 88 年 5 月 27 日政府採購法施行以前，我國政府採購的法令規章相當雜亂，有關政府採購的規範最主要法規為審計法第五十九條、審計法施行細則、機關營繕工程暨購置定製變賣財物稽察條例，其他尚有依特別需求而制定的國軍退除役官兵輔導條例第八條與第十條、國營事業管理法第二十五條、以及其他數十種法令，如此紊亂的採購規章需要加以統一。採購法實施前因只有主計單位的監督機關外，並無統一主管採購的機關。因此，有些機關各自成立採購主管機關而莫衷一是，使我國採購組織架構相當紊亂，必須加以規範。

就國際面來說：國際因素應該是促成我國政府採購法迅速制訂的最

重要推手。由於 WTO 之政府採購協定對於各項採購方式及其相關之要件，與我國原來在審計法及稽察條例之下的相關程序與條件，有相當大之差異，故在國際義務上，我國有必要制訂一套全新的政府採購制度，以符合政府採購協定的規範。

政府採購法通過立法之後，我國政府採購業務才有統一法令以及公共工程委員會之主管機關。除了政府採購法之外，另有政府採購法施行細則以及其他相關子法共四十幾項，這使我國政府採購業務的法令依據更加完備，相對的，採購組織也因政府採購法的實施，而呈現另外一種面貌。

第一節 政府採購法實施前之採購組織

政府採購法經立法院三讀通過，為避免影響現有各政府的採購作業以及利用時間宣導採購法配合措施，規定公佈後一年實施。在未實行政府採購法前，政府的採購業務主要依據為民國 61 年公佈的「審計法」第五十九條第一項：「各機關營繕工程及各種財物購置定製或變賣之開標、比價、議價、決標、驗收在一定金額以上者，應依照法定程序辦理，並於一定期限內通知審計機關派員稽察；其不合法定程序，或與契約、章則不符者，審計人員應糾正之。」，主導我國所有的採購業務；後來再依「審計法」第五十九條第二項「前項限制額及稽察程序，另以法律定之」規定制定「機關營繕工程及購置定製變賣財物稽察條例」計三十七條。從以上可瞭解，民國 88 年政府採購法實施前，我國政府機關的採購法令只有區區三十幾條條文，再加上各政府機關各自為政自訂採購規範，故

我國的採購組織，並無統一的採購主管機關。

在政府採購法未施行時，也就是從 61 年至 88 年期間，我國政府所有採購所引用的法條主要依據只有以上區區的三十幾條條文，就每年政府採購預算皆在一兆元上下，實無法提供所有機關適用；而且無統一的主管機關，只有各機關依本身需求，另外量身制定適合自己機關的法規，例如

- 一、國防部的「國軍軍品採購辦法」。
- 二、退輔會的「國軍退除役官兵輔導條例」第八條、第十條的承覽議價權。
- 三、教育部的「教育研究用品進口辦法」。
- 四、台灣省政府的「台灣省各機關營繕工程作業程序」、「公共工程施工品質管理制度」、「協助中小企業參與公共工程及採購方案」。
- 五、台北市政府的「台北市政府暨所屬各機關辦理營繕工程及購置、定製、變賣財物補充規定」。
- 六、高雄市政府的「高雄市政府所屬各機關學校辦理營繕工程及購置定製變賣財物（含委託技術服務）補充規定」。

等採購法規；甚至其下屬機關又另訂適合的法規，例如台北市、高雄市政府的下屬機關教育局各別制定「台北市政府教育局主管各機關學校科目項下需要委託設計監造之工程一覽表」、「高雄市政府教育局所屬各級學校暨社教機關工程管理費計算標準及分配使用要點」（圖 3.1）。

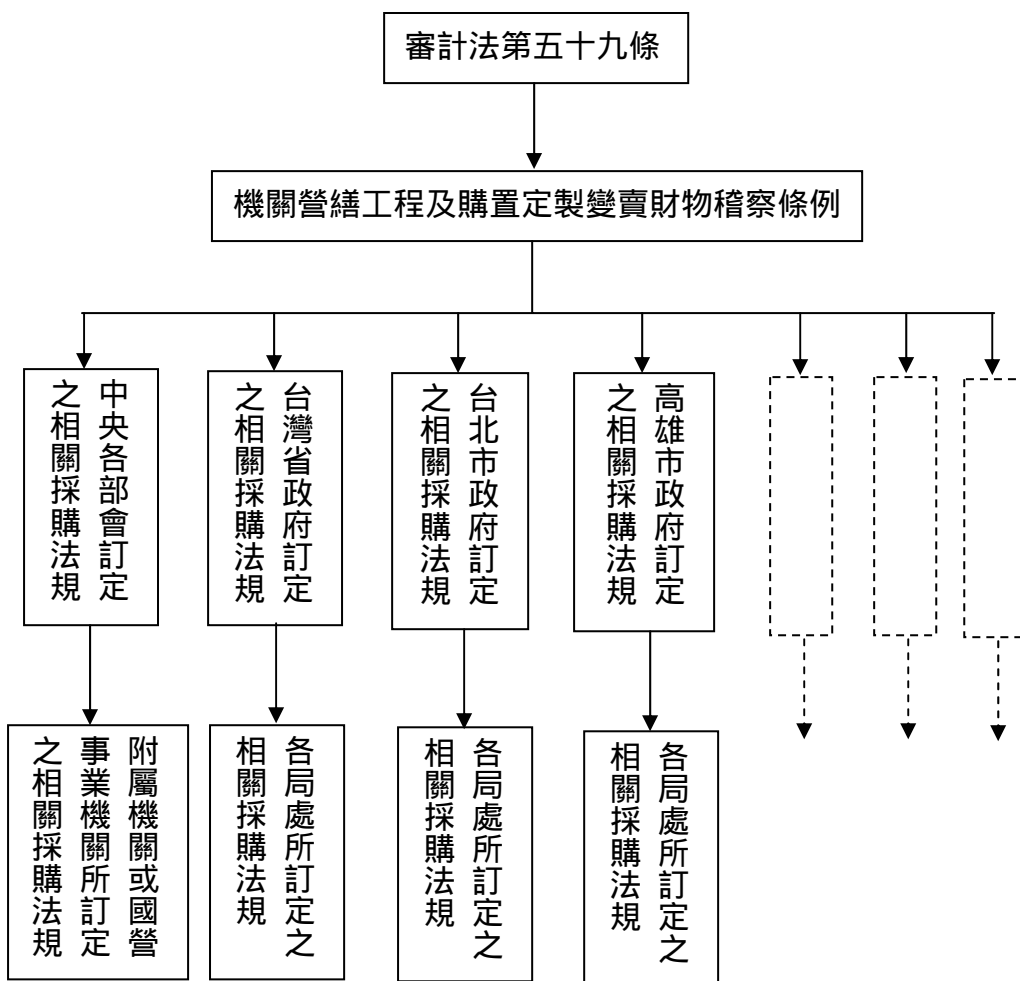


圖 3.1 政府採購法實施前各機關之採購法規依據

由以上各機關制定的採購法規，可以瞭解政府採購法實施前，我國採購法條的依循除審計法第五十九條及稽察條例計三十七條條文外，其他法規則散見各機關。就當時採購人員對政府採購法的認知，只能僅限於該機關的採購法規，如果採購人員外調其他機關則須重新再瞭解該機關採購的依據法規。本人曾由台北市政府環保局的採購工作調至同屬台北市政府的教育局採購工作，相同在台北市政府的一級機關擔任採購職務，卻須重新研讀採購法規、適應採購程序，主要因為台北市教育局依

「台北市政府暨所屬各機關辦理營繕工程及購置、定製、變賣財物補充規定」又增訂更嚴格的管制措施，如「台北市政府教育局暨所屬機關學校自辦工程徵圖須知」。

由於各機關的採購程序各自訂定採購法規，除了依審計法第五十九條統一由審計部（處）之會計單位為監督機關（單位）外，各機關的採購組織各自訂定法規，自成一格。以當時台北市政府的採購組織為例，「主管機關」分工程採購及財務採購二部分，工程類採購主管機關為工務局，財務類採購主管機關為研考會，各局、處、會之一級機關則為下屬機關（或單位）的採購上級機關，而審計處則為市府的監督機關（如圖 3.2）。此處採購「主管機關」的職責，只是單純制定台北市政府採購補充規定、合約範本以及其他的簡易補充說明，並非民國 87 年公佈的「政府採購法」第十條規定職掌：

1. 政府採購政策與制度之研訂及政令之宣導。
2. 政府採購法令之研訂、修正及解釋；標準採購契約之檢討及審定。
3. 政府採購資訊之蒐集、公告及統計；政府採購專業人員之訓練。
4. 各機關採購之協調、督導及考核；中央各機關採購申訴之處理。

以及政府採購法第十一條規定：設立採購資訊中心，統一蒐集共通性商情及同等品分類之資訊，並建立工程材料、設備之價格資料庫，以供各機關採購預算編列及底價訂之參考。所以，政府採購法實行前後所稱的採購「主管機關」，在職責及權力上有很大的差異。

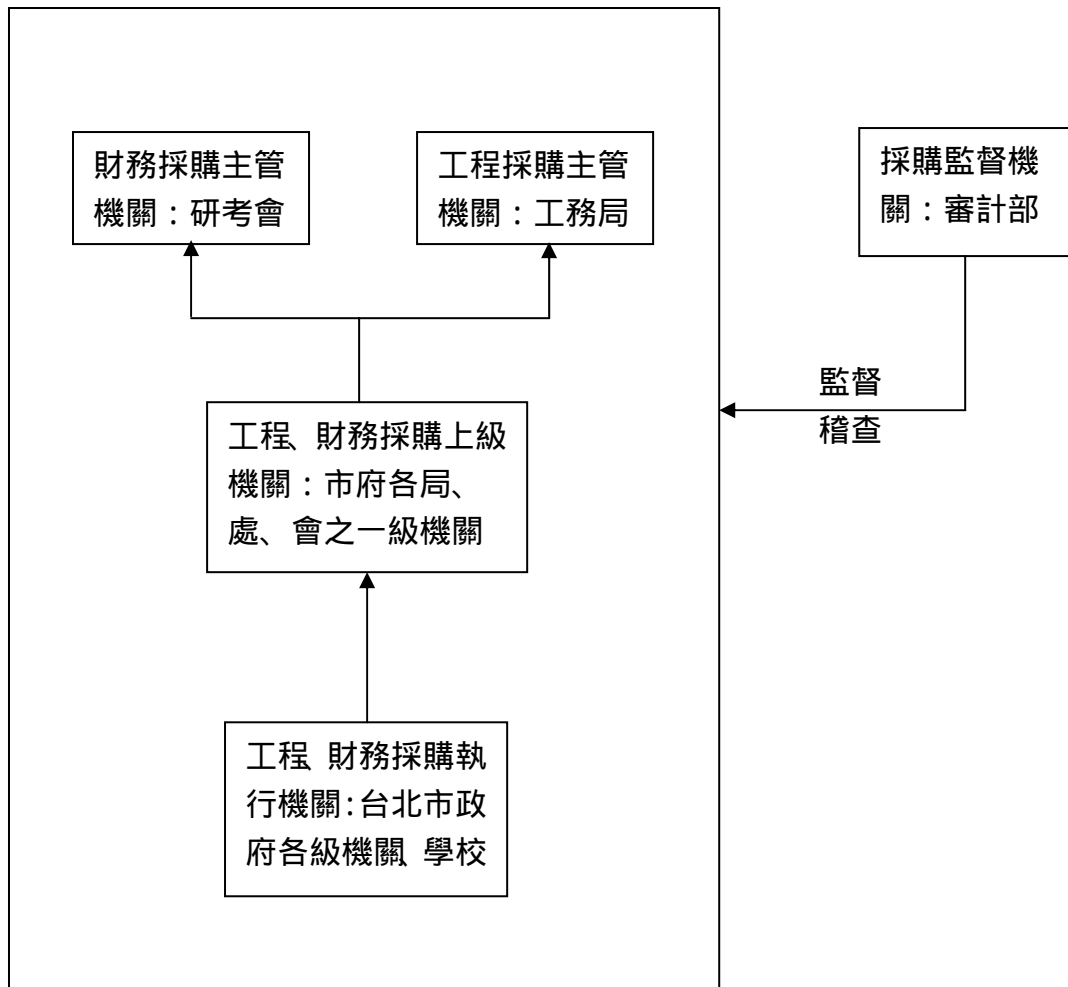


圖 3.2 政府採購法實施前台北市政府之採購組織

第二節 政府採購法制訂過程之採購組織

依據立法院公報民國 83 年委員會紀錄（立法院國會圖書館網站），當時經建會薛副主任委員琦認為當前政府的採購問題有下列幾點：

1. 從監督、稽查、審計觀點出發，但採購工作深具專業性與複雜性，使得採購法規與實際需要兩者間有存一段落差。

2. 採購人員的專業能力不足，有待加強。
3. 政府採購的營繕工程、財物、勞務等方面，都有不同的主管機關，作業規定十分繁雜。有關政府採購的法律規定與措施，約有 106 種，其中屬於法律條文者，基本法有 2 項、行政補充法規有 7 項、預算、會計方面有 2 項，共計 11 項。
4. 為配合特定政策，制定個別的採購規定。例如利用採購政策，扶植國內產業，在招標地區則有國內標與國際標分，國際標甚至還有地區的限制；又如營繕工程方面，對榮工處有優先議價權的規定。
5. 政府採購審查作業，仍不夠明確嚴謹。在採購方面，資訊不充公開、採購方法過於僵化。

以上我國政府的採購缺失，薛副主任委員認為當時為加入 WTO，須簽定「政府採購協定」，國內法規必須作大幅修正，採購組織也必須加以調整。當時經建會提出幾點改革方向：

1. 採購體制正常化：

編制一層級為行政院一級單位的政府採購委員會，負責政策的制定、重要採購的協調和某種程度的監督。

2. 採購組織專業化：

調整對外採購之中央信託局的功能，使之成為「採購局」，負責財物和勞務的採購；公共工程方面，則另成立「公共工程委員會」；另成立「軍購局」負責我國的軍品採購。

3. 採購政策合理化，採購程序透明化：

訂定採購公告之刊登於公報、合理等標期；規定一定門檻以上金額，以公開招標方式發包；非以競爭招標方式辦理之案件，其決標結果應刊登於公報；建立集中申訴制度等。

由於經建會所提之採購組織設計，如圖 3.3，會議主席認為茲事體大，且影響深遠，為慎重起見，應另舉辦公聽會，廣納多方意見。

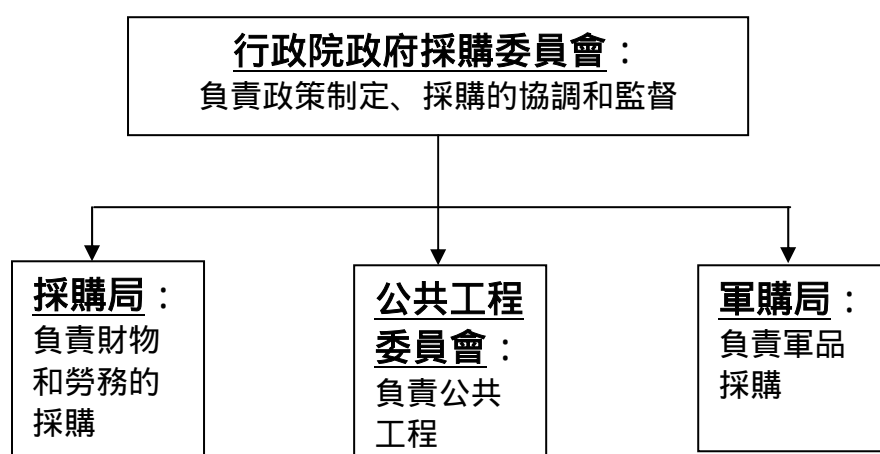


圖 3.3 經建會所提之採購組織

另內政部所擬採購法以內政部為採購主管機關，財政部所擬採購法以中央信託局為採購主管機關，二者主管機關之位階，在監督上與其他部會可能產生衝突。朱鳳芝委員所提之採購組織，為另成立行政院採購署為主管機關，除負責政策制定外並兼辦集中採購，而一般採購，則授權各行政機關處理；雖行政院採購署之位階適當，但其制訂政策、監督採購業務，卻又辦理大額採購業務，有球員兼裁判之嫌。

由於各出席立法委員及中央部會代表所提之採購組織皆有缺失，且各不相同，經過多次之一讀、委員會審查、廣泛討論、逐條討論及三讀

(如表 3.1)，才確立以行政院另成立「公共工程委員會」，並於民國 87 年 5 月 27 日通過政府採購法。

表 3.1 政府採購法之立法審議過程

政府採購法	
通過時間: 87 年 05 月 01 日 公布時間: 87 年 05 月 27 日	
條文異動: 制定 114 條	
審查委員會: 預算 財政 法制 司法 內政	
審查過程及公報指引:	
立法程序 公 報 卷 頁	
=====	
一讀	82 卷 27 期 2701 號 第 55 至 64 頁 86 卷 2 期 2894 號 第 3 至 3 頁 86 卷 5 期 2897 號 第 4 至 4 頁 86 卷 5 期 2897 號 第 4 至 5 頁 86 卷 8 期 2900 號 第 6 至 6 頁 86 卷 21 期 2913 號 第 5 至 5 頁
委員會審查	83 卷 62 期 2736 號 第 202 至 215 頁 86 卷 12 期 2904 號 第 333 至 457 頁 86 卷 17 期 2909 號 第 85 至 149 頁 86 卷 24 期 2916 號 第 269 至 402 頁 86 卷 24 期 2916 號 第 301 至 344 頁 86 卷 24 期 2916 號 第 345 至 402 頁 86 卷 26 期 2918 號 第 213 至 244 頁
廣泛討論	87 卷 20 期 2969 號 第 28 至 214 頁
逐條討論	87 卷 20 期 2969 號 第 214 至 216 頁 87 卷 21 期 2970 號 第 31 至 61 頁 87 卷 22 期 2971 號 第 62 至 64 頁
三讀	87 卷 22 期 2971 號 第 64 至 66 頁

資料來源 : <http://npl.ly.gov.tw/index.html> (立法院國會圖書館)

政府採購法訂定後，確認採購主管機關為行政院公共工程委員會，由行政院之政務委員一人為該委員會之主任委員，主辦採購政策制定、人員訓練、採購協調、督導及考核、申訴之處理。另將辦理採購之各機關學校分為「上級機關」及「執行機關」；「上級機關」依政府採購法第九條解釋，指「辦理採購機關直屬之上一級機關」或「公營事業或公立

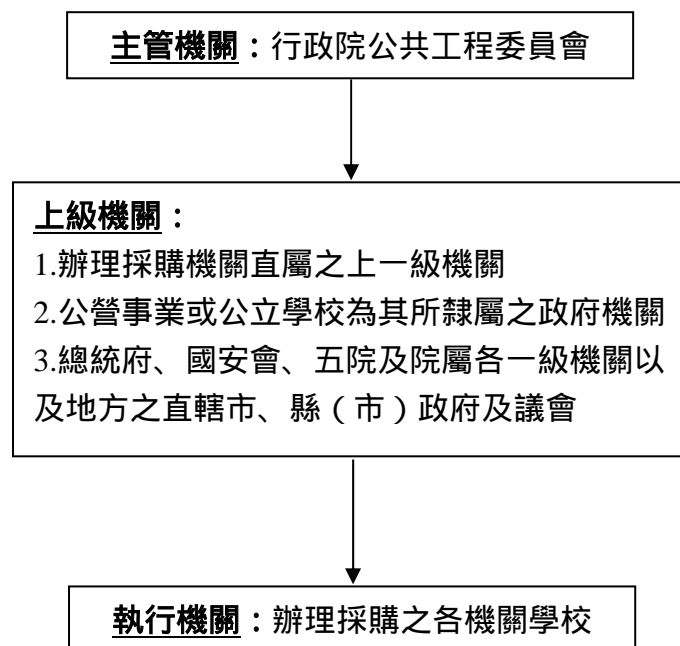


圖 3.4 政府採購法之採購組織