

調 查 報 告

壹、案由：據訴：高屏縣市政府辦理98至100學年度國民小學各審定本教科書搭配之學生簿冊共同供應契約，招標過程涉有違失等情乙案。

貳、調查意見

高屏縣市政府辦理98至100學年度國民小學各審定本教科書搭配之學生簿冊共同供應契約集中採購，招標過程疑有陳訴人指稱「報價在底價內即為得標廠商」及「未向共同供應契約最低價得標廠商採購」等情。案經本院函請行政院公共工程委員會提供專業意見，並審酌相關卷證資料，茲臚列調查意見如次：

一、高雄市政府及屏東縣政府依政府採購法及共同供應契約實施辦法辦理學生簿冊集中採購，符合相關規定，尚無違法之虞

(一)依政府採購法（下稱採購法）第93條規定：「各機關得就具有共通需求特性之財物或勞務，與廠商簽訂共同供應契約」，復依共同供應契約實施辦法第2條第1項：「所稱具有共通需求特性之財物或勞務，指該財物或勞務於二以上機關均有需求者。」準此，各直轄市、縣市政府所屬國民小學之學生習字用簿冊如具有共通需求特性，得依政府採購法第93條及共同供應契約實施辦法第5條第1款「二以上機關共同協議由其中一機關訂約者，為參與協議之各機關。」或第2款「由中央各部、會、行、處、局、署等機關或各直轄市、縣（市）政府指定機關訂約者，為指定機關及其所屬機關。」規定，與廠商簽訂共同供應契約辦理。

(二)所稱共同供應契約，指一機關為二以上機關具有共通需求特性之財物或勞務與廠商簽訂契約，使該機關及其他適用機關均得利用該共同供應契約辦理採購。對

於廠商而言，簽訂共同供應契約後，即有義務依約供應採購標的予該契約之所有適用機關。共同供應契約為「集中採購」或「聯合採購」之一種，其運作特性為契約之適用機關在契約期間內，得隨時利用該契約辦理訂購；立約商於接獲機關訂購單後，則按契約規定之金額及條件履行契約，機關毋庸重複辦理招標，廠商也不必重複參加投標。

(三)按共同供應契約採購程序為：(1)訂約機關(單一機關)辦理招標及訂約作業；(2)適用機關(二以上機關)利用已簽訂之共同供應契約向立約商辦理訂購；(3)立約商直接向訂購機關交貨、履約；(4)訂購機關自行辦理驗收及付款。前述訂約機關及適用機關依共同供應契約實施辦法第 3 條規定分別為「與廠商簽訂本契約之機關」、「應依本契約辦理採購之機關」。

(四)經查行政院 92 年 5 月 28 日院臺工字第 0920025452 號函核定修正「中央機關共同供應契約集中採購實施要點」，而行政院公共工程委員會（下稱工程會）為推動地方政府以共同供應契約辦理採購，亦於 96 年 3 月 22 日邀集各直轄市及縣市政府召開「研商加強推動地方政府以共同供應契約辦理所屬(轄)機關、學校共通需求之財物與勞務採購會議」，該會議決議：「建議各地方政府整合所屬(轄)機關需求，至少選定 1 至 2 個品項與廠商簽訂共同供應契約，或透過鄰近縣市之區域合作辦理共同供應契約。」

(五)經核，共同供應契約電子採購系統已經建置完成，對機關及廠商均提供相當之便利性，尤以學校多之縣市政府為然。前高雄縣政府（現為高雄市政府，下同）、屏東縣公館國民小學、高雄市新興國民小學分別為前高雄縣、屏東縣及高雄市所轄各國民小學統一辦理之「高高屏三縣市 98 學年度國民小學各審定本教科書

搭配之學生簿冊共同供應契約」(下稱 98 年契約)、「高高屏三縣市 99 學年度國民小學各審定本教科書搭配之學生簿冊共同供應契約」(下稱 99 年契約)及「高屏縣市國民小學 100 學年度各審定本教科書搭配之學生簿冊共同供應契約」(下稱 100 年契約)，採共同供應契約集中採購學生簿冊，不但能節省人力、發揮採購經濟效益，亦能使偏遠或小型學校享受優惠價格，符合採購法及共同供應契約實施辦法規定，尚無違法之虞。

二、採用複數決標方式之採購，機關本有保留採購項目或數量選擇之組合權利，尚非一定得向最低價得標廠商訂購，甚至亦可不向共同供應契約得標廠商採購，陳訴人容有誤解

(一)依「共同供應契約實施辦法」第 6 條第 1 項之規定，適用機關應利用共同供應契約辦理採購，但契約另有規定者，從其規定。另依第 6 條第 2 項規定，適用機關有正當理由者，得不利用共同供應契約，並應將其情形通知訂約機關。前述所稱「正當理由」，由適用機關自行依權責認定，無須訂約機關同意。一般常見之理由如價格較低、規格功能不同、緊急需用或適用機關另有特殊原因等。

(二)查據工程會網站有關共同供應契約常見問答集載明：共同供應契約所建立之交易平台，係為節省機關個別辦理招標，及廠商重複參加投標之人力、物力。惟各適用機關仍得自由選擇是否利用此一平台進行訂購，並可依據其實際需求，就各立約商中選擇服務較佳或標的品質較好者進行訂購，故投標廠商即使已經得標，成為此一交易平台之立約商，倘若其提供標的品質較差或廠商不能提供較佳之服務品質，仍不一定可獲得機關之訂單。

(三)由上述規定及解釋函可知，採共同供應契約之集中採購，各適用機關（即各國民小學）得基於廠商投標標的之技術、品質、功能、履約地、商業條款或使用效益等差異，自由選擇其適用之品項及數量，尚非一定得向最低標得標廠商訂購，甚至亦可不向共同供應契約得標廠商採購，陳訴人容有誤解。

三、前高雄縣政府依複數決標方式辦理「高高屏三縣市 98 學年度國民小學各審定本教科書搭配之學生簿冊共同供應契約」（即 98 年契約），惟並未於招標文件或契約中載明標價低於底價百分之八十之處理方式，洵有疏失

(一)依採購法第 58 條規定：「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。」採購法施行細則第 79 條第 1 項規定：「本法第 58 條所稱總標價偏低，指下列情形之一：一、訂有底價之採購，廠商之總標價低於底價百分之八十者。...」

(二)有關前高雄縣政府辦理 98 年契約，經本院依採購法第 6 條第 3 項「司法、監察或其他機關對於採購機關或人員之調查、起訴、審判、彈劾或糾舉等，得洽請主管機關協助、鑑定或提供專業意見。」規定，函請行政院公共工程委員會（下稱工程會）提供專業意見，工程會以 101 年 10 月 2 日工程企字第 10100341840 號函復其專業意見如次：

1、依 98 年契約投標須知第十七點之(四)1 載明：「標價以標單上中文大寫總價(或單價)為準，經審查以合於招標文件規定且在底價以內之最低標價廠商，且無採購法第 58 條規定者，為得標廠商。其他符合招

標文件規定之廠商，本府依序洽其減價，該廠商如同意照得標廠商之報價承攬，則併列為得標廠商。」

2、復依決標一覽表廠商編號第 17—美綠企業行得標第 1、2、3、7、8、9、13、14、15、19、20、21、25、26、27、31、32 及 33 項共計 18 項次。依契約所附附表所示，美綠企業行投標上開項次，其投標標價均為 40 元且為低於底價之最低標，招標機關依前揭決標原則洽其他投標廠商減價，其他投標廠商於第一次減價時均減價至 40 元，併列為得標廠商。惟查美綠企業行投標部分項次(項次 1、2、7、8、13、14、19、20、25、26、31、32 等 12 項)，其標價 40 元已低於底價 52 元之百分之八十，招標機關卻未於招標文件或契約中明載是否依採購法第 58 條規定辦理。

(三)綜上，前高雄縣政府依複數決標方式辦理「高高屏三縣市 98 學年度國民小學各審定本教科書搭配之學生簿冊共同供應契約」(即 98 年契約)，惟並未於招標文件或契約中載明標價低於底價百分之八十之處理方式，洵有疏失。

四、高雄市新興國民小學辦理「高屏縣市國民小學 100 學年度各審定本教科書搭配之學生簿冊共同供應契約」(即 100 年契約)，減價程序未「合於最低價格之競標精神」，允宜檢討改進

(一)按機關辦理共同供應契約，招標方式可依政府採購法第 18 條至第 23 條擇定，即採公開招標、選擇性招標或限制性招標方式辦理。決標原則應符合第 52 條第 1 項第 1 款至第 4 款規定：「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。二、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。三、以合於招標文件規定之最有利標為得標廠商。四、採用複數決標之方式：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。」可知共同供應契約之招標方式有公開招標、選擇性招標或限制性招標 3 種，決標方式則有最低標、最有利標或複數決標 3 種。

- (二)依工程會 98 年 10 月 8 日工程企字第 09800447651 號致臺灣銀行（共同供應契約訂約機關）書函：「依政府採購法第 52 條第 1 項第 4 款採複數決標辦理共同供應契約採購案，招標文件規定底價以內之標價均得為決標之單價，造成底價寬鬆時，成本較低之廠商以偏高價格投標仍可在底價以內得標之不合理情形，不得採行。」復依工程會 99 年 1 月 18 日工程企字第 09900023910 號函釋說明二載明：「貴行（指臺灣銀行）採購部以複數決標方式辦理旨揭採購案，須符合政府採購法(下稱本法)第 52 條第 1 項第 4 款所定『應合於最低價格或最有利標之競標精神』之規定。為利各機關多元選擇，其可行方式如下，惟應注意各不同決標價格均不得高於其市場行情：(1)合理區分適當規格項次，並基於廠商投標標的之技術、品質、功能、履約地、商業條款、評分或使用效益等差異，依本法施行細則第 52 條規定，訂定不同之底價。(2)依本法施行細則第 65 條第 4 款規定，依標價及可決標之數量依序決標，並得有不同之決標價。(3)採異質採購最低標決標，就合於審查標準之廠商，按其所獲評分之差異，依本法施行細則第 52 條規定，訂定不同之底價。(4)採最有利標決標，並於招標文件預先載明及格分數以上廠商且經評選委員會過半數決定者為決標對象。(5)可一併載明決標廠商家數上限。」

- (三)查「高屏縣市國民小學 100 學年度各審定本教科書搭配之學生簿冊共同供應契約」（即 100 年契約）投標須知第二十點之(二)載明：「得標廠商得為一家以上廠商」；第二十點之(三)1：「最低標決標原則：(含複數決標)... 經審查以合於招標文件規定且在底價以內之最低標價廠商，為得標廠商。其他符合招標文件規定且在底價以內之廠商，本校依序洽其減價至最低標價之意願，該廠商如同意照最低標廠商之報價承攬，則併列為得標廠商；如廠商無減價之意願，則以其報價承攬，仍併列為得標廠商。」
- (四)針對得標廠商家數無限制，造成陳訴人所指「報價在底價內即為得標廠商」之情形，經本院函請工程會提供專業意見表示，招標文件規定底價以內之標價均得為決標之單價，難謂有「合於最低價格之競標精神」。另如底價寬鬆，亦將發生成本較低之廠商以偏高價格投標仍可在底價以內得標之不合理情形。應依該會 89 年 5 月 26 日(89)工程企字第 89014745 號函釋，「除有為因應緊急情況或公共利益之必要者外，應予改正。」
- (五)綜上，高雄市新興國民小學辦理「高屏縣市國民小學 100 學年度各審定本教科書搭配之學生簿冊共同供應契約」（即 100 年契約），減價程序未「合於最低價格之競標精神」，允宜檢討改進。

參、處理辦法：

- 一、抄調查意見函請高雄市及屏東縣政府確實檢討改進見復。
- 二、抄調查意見函復陳訴人。
- 三、檢附派查函及相關附件，送請交通及採購委員會處理。

調查委員：黃煌雄

中 華 民 國 102 年 3 月 日
附件：本院101年10月24日院台調壹字第1010800420號函暨相關案卷。