

海大學公共事務碩士專班碩士論文

指導教授：紀俊臣博士

臺中市藝文採購作業模式之研究



碩士班研究生：張曉玲

中華民國一〇二年六月二十一日

謝誌

在公務部門工作近二十年後，重新踏入校園，坐在教室內聽課，真是一種難得的幸福；尤其遇到很棒的教授先生們，除了知識理論的教學傳授，論文寫作的熱心教導外，還有人生經驗的寶貴傳承，讓我受益之多，筆墨難以形容。在此要感謝紀俊臣老師、歐信宏老師、柯義龍老師、林鐘沂老師、傅恆德老師、黃信達老師、李長晏老師、吳若予老師、孫同文老師、李惠宗老師等多位教授在公共行政學的殿堂。您們的人生智慧、學問、風範、成就，深深影響著同學們，不厭其煩的諄諄教誨，帶領學生們挖掘更多知識寶藏。

特別是我的論文指導教授紀俊臣老師，從研究題目的修正，大綱架構到論文內容的字斟句酌，給予我指引、督促與鼓勵，精練的文筆功力，令我敬佩與感恩。此外，感謝黃義盛老師與陳秋政老師，在百忙之中撥冗審閱我的論文，並給予精闢的見解與改進建議，讓我的論文更臻充實完備。

還有 100 級班「地方政府與政治組」同窗二年的每位同學們，感謝這段與你們一起共學的機緣，更要謝謝我親愛的夥伴好朋友仕婷以及班代美足，還好有你們一路陪伴、加油打氣、互相砥礪與協助，才能順利二年完成學業。感謝美甜助教，感謝東海大學，感謝所有人生旅途中所遇到的每一位貴人。最後，感謝我摯愛的老公與兒子，在我晚上上課與論文寫作的期間全力支持，分攤照料家務，讓我無後顧之憂。

張曉玲 謹誌

2013.06

摘要

本研究係以臺中市藝文機關人員辦理藝文採購為主要研究對象，就相關文獻檢閱、文化藝術採購機制、藝文採購制度設計、藝文採購規範運用、藝文採購作業模式、親身體驗觀察及深度訪談，瞭解基層公務人員對藝文採購作業模式的認知與態度及可能遭遇的問題及解決之道。

本研究發現就臺中市藝文機關整體來說，未善用採購法規定來辦理藝文採購者占多數，超過半數的受訪者表示機關首長或監辦人員支持限制性招標，認為在藝文採購的效率與品質上尚有待提升，而藝文採購作業期程冗長。由於採購人員身怕行政裁量動輒得咎、而致觸犯法律，以致裁量權不易拿捏，形成權責不清，監督不足。儘管如此，採購法之規制大致來說是考慮周詳而合宜，比較窒礙難行之處是藝文工作者對象的選擇，藝文採購態樣非常多，對條文規範解讀認知不同，易生爭議。

因之，本研究建議對基層採購人員強化積極參加採購專業訓練，強化法規的認知能力、鼓勵通過採購專業證照考試；對藝文機關的建議是要提升組織成員向心力，多給承辦人員激勵，多遴選其他機關之資深公務員以擔任外聘評選委員，並且善用退休公務員專業、守法之特質，參與機關評選案，俾由公務員負起責任辦好人民託付之採購工作，營造健康清廉採購環境。單位主管應積極督促，帶領新進人員進入工作狀況，提供案例參考以提升承辦能力，並指定資深同仁專責指導新進人員，傳承業務及採購案執行經驗，優先派訓相關採購專業課程。至對地方政府的建議，是要建立完善常態訓練機制，加強培育採購專業人才，爭取員額擴編補足人力，實施職務輪調，增進工作歷練，規劃以多元採購業務輔導方式，建構優質採購制度與環境；對中央主管機關建議，則是提升採購法專業知識以為公務員普遍必備知能，爭取採購專業加給，體察基層聲音檢討修法，分層授權提升採購效率，擴增專家學者建議名單資料庫，運用資深或退休公務員工作經驗，整理橫向法規宣導案例，達致加強推廣採購方式之運用途徑。

關鍵字：政府採購、藝文採購、限制性招標、雙階理論

目 錄

第一章 緒論	1
第一節 研究背景與動機	1
第二節 研究目的與問題	6
第三節 研究方法與架構	7
第四節 研究範圍與限制	12
第二章 文獻檢閱與政府採購的理論基礎	15
第一節 相關文獻檢閱	15
第二節 雙階理論在政府採購法之應用	27
第三章 臺中市藝文採購作業模式之探討	31
第一節 藝文採購法制架構	31
第二節 臺中市藝文採購作業模式	46
第一節 藝文採購經驗之反思	53
第二節 藝文採購作業之策進	61
第五章 結論	71
第一節 研究發現	71
第二節 研究建議	73
參考書目	79
附錄一、機關邀請或委託文化藝術專業人士機構團體表演或參與文藝活動作業辦法	83
附錄二、訪談大綱	85
附錄三、訪談紀錄	87

表 目 次

表 2-1 政府採購法相關領域研究文獻	18
表 3-1 採購法法制架構	34
表 4-1 訪談個人資料表	59
表 4-2 訪談提綱	60
表 4-3 關於採購制度方面訪談意見	62
表 4-4 關於採購規範方面訪談意見	64
表 4-5 關於採購作業方面訪談意見	65



圖目次

圖 1-1 研究流程.....	10
圖 1-2 研究架構.....	11



第一章 緒論

本研究係以「臺中市藝文採購作業模式之研究」為主題，旨在探討基層公務人員對藝文採購的認知與實務運作的情形。以臺中市藝文機關人員辦理藝文採購為主要研究對象，就相關文獻檢閱、文化藝術採購機制、藝文採購制度設計、藝文採購規範運用、藝文採購作業模式、親身體驗觀察及深度訪談，瞭解基層公務人員對藝文採購作業模式的認知與態度及可能遭遇的問題及解決之道，以提供主管機關作為修正採購法相關法規之參考，並協助機關承辦人員增進採購專業知能及實務作業之熟稔度。

本章分為四節，第一節說明本研究之研究背景與動機，第二節提出研究目的與問題，第三節析述研究方法與研究架構，第四節敘述研究範圍與限制。

第一節 研究背景與動機

壹、研究背景

政府為提昇採購效率，確保採購品質，確立合法之採購程序，建構良好的採購環境，制定了一套公務機關辦理採購事務之標準規範即政府採購法(以下稱採購法)，自1999年公布施行迄今已逾十六年，經歷多年實際運作，已顯現採購制度變革之成效。

採購法施行，使得文化藝術工作者或團體為機關從事文化資產、音樂、舞蹈、美術、戲劇、文學、電影、廣播、電視、民俗技藝、工藝、環境藝術等所為之調查、研究、發展、創作、發表等各種活動皆須受到採購法之規範(林志峰，1999：21)。其施行之初，最為藝文界關心的，就是對於各機關採購文化藝術作品、表演、設置公共藝術或相關藝文服務的影響。機關及藝文界人士難以適應之處，不外是採購法將此等採購納入後，藝文

採購案要以公告招標方式辦理，藝文工作者必須參與投標競標，視其為廠商，藝術創作是為商品，加上制式僵化的招標流程，藝術工作者未受到應有的尊重，認為此舉造成文化藝術商業化，創意被稱斤論兩計價，扼殺藝術的創意和品質，影響文化藝術之發展甚鉅。而採購法施行後，前幾年期間，藝文界普遍期望藝文採購能夠鬆綁，讓「公開招標」也可以有更彈性的作法。

政府採購法主管機關行政院公共工程管理委員會(以下稱工程會)，為因應藝文團體需求，於 2000 年 1 月特別編印「政府文化藝術採購作業手冊」，協助解決機關辦理藝術文化採購之作業困難，接著採購法於 2002 年 2 月 6 日第 2 次修正，增訂第 22 條第 1 項第 14 款「邀請或委託具專業素養、特質或經公告審查優勝之文化、藝術專業人士、機構或團體表演或參與文藝活動」得採限制性招標，亦即對於文化、藝術專業人士、機構或團體的服務放寬，可逕行委託、議價；並於 2002 年 7 月，配合訂定「機關邀請或委託文化藝術專業人士機構團體表演或參與文藝活動作業辦法」，不但明文規定藝文採購確有限制性招標的必要性，鬆綁政府各機關針對「藝文採購」必須公開招標的限制，而且藝文工作者也可以自行推薦，希望透過這項作業辦法的訂定，有效提昇藝文採購的品質，突破過去「藝文採購」長期為人所詬病，以最低金額決標的規定，使辦理藝文採購之作業方式更有彈性。另於 2000 年 6 月，為協助基層文化單位同仁與各地藝文團隊更深入認識採購法，行政院文化建設委員會(以下稱文建會)與工程會分南、北兩地，分別針對文化機關與藝文團體舉辦六場藝文採購講習，藉以收集文化業務單位適用政府採購法之困難與疑義，以及藝文各界對參與政府採購的疑慮，匯集成問答题庫並尋請工程會之專業釋示，促成文建會與工程會於 2000 年 12 月，合作出版「藝文採購作業參考手冊」，希望能有助於各地文化單位及藝文團體在面臨採購法發生疑義時能適時提供解答，並期望藉由政府文化業務單位與藝文團體間良好的採購運作，以提升我國藝文產業之發展。

採購法施行後，機關辦理藝文採購案，均須採用採購法辦理招標，雖然作業上較以往公開、透明、公平、合理，但機關原得逕洽特定對象或邀請藝文團體辦理之空間，相對亦受到壓縮，對於具特殊性、異質性、多元性、複雜性需求的藝文採購，因部分辦

理採購人員對相關作業程序未臻熟稔，加上部分機關未能顧及文化藝術特性及善用採購法之彈性作業規定，造成實務執行上迭受外界質疑，雖有許多解釋令公佈釋疑，但面對法令迭有修正，在法制面或執行實務面上，均對政府機關之文化藝術採購人員或藝文界產生莫大的衝擊與諸多不適情事，實值得檢討與策進。

貳、研究動機

政府各機關委託民間辦理藝術文化展演等相關活動，受限於採購法，規定金額一百萬元以上的藝文採購，都須比照重大公共工程進行公開招標，須成立審查委員會、審查資格規制及企劃書等繁瑣的作業程序，不僅創意被秤斤論兩，在實質面上也無法確保藝文活動品質。有鑑於此，採購法雖已於民國 2002 年 2 月 6 日，增訂第 22 條第 1 項第 14 款，「邀請或委託具專業素養、特質或經公告審查優勝之文化、藝術專業人士、機構或團體表演或參與文藝活動」，明定藝文採購得採限制性招標，直接以議價或比價方式辦理，但各機關的招標單位辦理「藝文採購」時，為免「圖利他人」的爭議，迄今仍多採「公告招標」模式。2002 年 7 月，配合訂定「機關邀請或委託文化藝術專業人士機構團體表演或參與文藝活動作業辦法」，就是將藝文活動特殊的勞務採購，賦予公開及限制性招標兩種模式，並將彈性採購的責任，明文歸屬於各機關首長及評選委員會；其中，各機關逕行辦理「藝文採購」的途徑多元，只要符合經營或從事「文化藝術獎助條例」第 2 條規定的藝文專業機構、團體或人士，都可以主動提供資料，提供各機關逕行委託或邀請辦理；各機關也可依其需求簽報機關首長核准後，逕行和受託的藝文團體議價、比價，不須硬性規定成立評選委員會或小組，進行繁瑣的審查作業程序，當可節省「藝文採購」的程序及時間。不過，這是便利文化主管機關，對於具有知名度，又符合委辦活動需求的藝文團體之簡化採購程序；缺點是可能缺乏培養新興藝文團體的機會，所以大多數的藝文採購，仍採公開招標。至於採行公告審查模式的「藝文採購」，則放寬至各機關評選委員會的成立規定；其中，委員會只要由五人以上組成即可，突破過去委員

需有三分之一專家學者的比例限制，加上明定藝文採購除招標須知另有規定外，免收押標金及保證金，不僅賦予各機關較大的作業彈性，對於不擅寫企劃書、不懂藝文採購行政程序的藝文團體，都有相當大的幫助。關於機關首長或評選委員會是否有可能利用這樣的彈性濫權？則須仰賴工程會及審計單位對於採購案查核之明察秋毫。雖然採購法讓各機關辦理藝文採購之過程，較以往更為公開、公平、透明，在提升競爭與減少浪費方面頗有成效，但就研究者所服務之地方機關實務上而言，機關首長、承辦業務人員、採購人員、政風與會計單位監辦人員等，仍存在著未善用採購法辦理藝文採購之現象，值得關心。到底機關人員是否善用採購法辦理藝文採購？機關辦理藝文採購時所遭遇問題為何？也是值得加以探討與研究。

基於上揭背景和機關採購之了解，本研究之研究動機整理如下：

一、因檢調、審監單位防弊心態，機關人員不敢限制性招標之考量。

工程會曾於 2009 年 6 月 30 日召開「依政府採購法辦理文化創意採購之執行問題及解決方案」座談會，與會機關反映：依採購法第 22 條第 1 項第 14 款採限制性招標辦理文化創意採購，往往結案後，即遭審計機關查核，且審計機關查核後常有不同意見，深感困擾；檢調、審監單位其防弊心態，致機關人員選擇相對安全的招標方式，以避免被調查、稽核，以致使機關文化創意採購作業潛在被壓抑而慢慢僵化。因部分機關常被檢舉並遭檢調單位約談，機關承辦人員不敢以限制性招標方式辦理藝文採購，建請工程會與法務部溝通，能否請檢調單位考量有具體事證再約談，以提高機關對藝文創意等專業服務案件，採用限制性招標或最有利標之意願。

二、藝文界人士對於政府機關人員依採購法辦理藝文採購，仍時有疑慮或批評之思維。

對於各機關採購文化藝術作品、表演或相關藝文服務的模式，藝文界人士認為採購案已採公告招標方式辦理，文化藝術工作者必須參與競標，認為此舉造成文化藝術商業

化，創意被稱斤計價，未受到應有的尊重，是將影響文化藝術之發展。

三、主管機關認為採購人員素質已大幅提升之商榷。

其實採購機關如能善用適合的招標方式，絕對可符合文創產業採購之預期功能與效益。根據工程會表示：「採購法已賦予機關辦理文化藝術採購很大的作業彈性，就法令面而言，已符合現實環境之需求，例如，採購機關可不經公告方式直接邀請具專業素養之藝文人士或團體辦理限制性招標（即議、比價），尚非一定要公開競標，而以最低標為決標原則。」工程會進一步說明指出：「採購法規定辦理採購人員於不違反政府採購法規定之範圍內，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。已有積極保護採購人員勇於任事之規定，且目前取得採購專業人員資格者，已達 32,706 人次，¹機關辦理採購人員素質已大幅提升。」是否辦理採購人員素質真的已大幅提升？本研究仍存疑。

四、國慶活動「夢想家」花費超過 2 億多元，引起媒體輿論高度注意與討論之衡量。

2011 年文建會委託表演藝術團體規劃辦理國慶活動『夢想家』花費超過 2 億多元，引起媒體輿論高度注意與討論，有學者投書指出，政府採購法不合時宜，不符舉辦藝文活動的方式與需求。工程會發布新聞稿澄清表示：「採購法遵循世界貿易組織政府採購協定規定，且參考先進國家作法，並為藝文採購訂定特別規定，已讓各機關辦理藝文採購能有較符合需求特性彈性機制。」事實上，虞慮雖已澄清，但疑者恆疑，本研究即基於此一考量，認為有研究之必要。

五、藝文採購研究文獻不多。

綜觀國內有關『政府採購』之研究與文獻不少，但以工程採購、最有利標、採購制

¹ 工程會新聞稿(2009)。善用政府採購法可靈活辦理文創產業採購，2009 年 5 月 22 日，取自 http://www.pcc.gov.tw/pccap2/BIZSfront/NewsContent.do?site=002&bid=BIZS_C09805669。

度、採購爭議等議題較多，對於『藝文採購』問題的研究與探討較為少見，如能就此主題進行研究，或將對政府採購機制略盡棉薄。

綜合上述動機，在加上多年實務經驗，對於本研究主題領域的熟悉，相關文獻資料蒐集取得容易。希望藉由這項研究成果，對藝文採購之制度面、法令面、作業模式執行面窒礙難行之處，提供藝文機關改進如何適法並善用採購法辦理藝文採購，以及主管機關爾後策進採購作業或法規研修之參考。

第二節 研究目的與問題

壹、研究目的

基於上述的研究背景與動機，本研究係對「藝文採購作業模式」作分析，並針對臺中市藝文機關業務需求單位主管及承辦人員、專責採購單位主管與承辦人員、監辦人員、機關首長或相關授權人員彼此間的互動關係，進行深入研究。

因此，本研究之主要目的如下：

- 一、了解採購法制執行情形，並提出法制缺失，以為策進參考。
- 二、探究機關人員未善用採購法辦理藝文採購之真正原因，評估是否有何窒礙難行之處。
- 三、期能透過本研究發現問題並提出檢討改進建議，提供機關人員善用採購法，提升採購效率與品質，並增進機關採購效益與效能。

貳、研究問題

根據上述研究目的，本研究主要的研究問題包括：

- 一、機關人員是否善用採購法辦理藝文採購？

二、機關人員辦理藝文採購實務上所面對之困難為何？

三、藝文採購制度設計、藝文採購規範運用、藝文採購作業模式於實務上是否有窒礙難行之處？

第三節 研究方法與架構

壹、研究方法

由於本研究主要目的在於探討藝文採購作業模式，瞭解機關人員是否善用採購法辦理藝文採購，對於藝文採購制度設計、藝文採購規範運用、藝文採購作業模式，在實務上是否存在窒礙難行之處。因之，在研究方法上係以文獻檢閱及訪談法為主，期使本研究能有較完整的論述，提供主管機關、採購機關與相關人員參考。

一、文獻資料蒐集與回顧

本研究之文獻料蒐集與回顧，首先蒐集整理相關研究、書籍、期刊等文獻資料為主，媒體報導為輔，藉由文獻檢閱的彙整，以獲得初步概念，以建構深度訪談的問題，進而進行深度訪談之內容分析與討論，並作成結論與建議。

二、深入訪談

深入訪談(In-depth interview)是社會科學研究中最廣泛運用的一種資料收集方式。主要著重於受訪者個人的感受、生活與經驗的陳述，藉著與受訪者彼此的互動對話，研究者可以了解及獲得受訪者個人對社會事實的認知。其訪談的形式有很多種，以研究過程來區分，主要區分為結構式訪談(structured interviews)，半結構式(focused or semi-structured interviews)或非結構式訪談(unstructured interviews)以及群體訪談(group interview) (參引自林金定、嚴嘉楓、陳美花，2005：123-124)。

本研究採取深度訪談的「半結構式訪談法」，本研究者在訪談進行之前，必須根據

研究的問題與目的，先行設計訪談大綱，做為訪談的架構，但其用字及問題順序並不用太嚴格限制。最主要的內容，必須與研究問題相契合，問題的形式或討論方式，則採取較開放與彈性的方式進行，受訪者可以在問題的範圍中自由回答，可避免受訪者的意見超出研究範圍太多，也可以提供受訪者充分發揮意見的機會(潘淑滿，2003：138)。採面對面且一對一的訪談，相較其他的調查方法而言，其回應度較高，但基於信度與效度考量，如何建立客觀中立者的角色，對研究者而言，則是一項重要的課題。

本研究訪談對象之選定，選取臺中市藝文機關的承辦採購業務相關人員，包括：編列預算、提出需求計畫、訂定招標文件、辦理招決標、參與評審、履約及驗收等階段採購相關事項之主管、承辦人員、監辦人員及機關首長或副首長等為訪談對象。在訪談前根據研究目的，設計出訪談提綱，以為訪談之依據。

貳、研究流程

為使本研究能順利進行，本研究擬定研究流程，如圖 1-1 所示。

一、研究動機與目的

透過廣泛蒐集閱讀相關文獻與書籍，設定欲研究之方向；經由研究動機確認研究主題後，釐清本研究之研究目的。

二、確立研究主題與範圍

研究主題確定後，蒐集閱讀採購法之相關文獻，並與指導教授討論，確立研究範圍與架構，據此建立研究目的與問題，及研究方法與流程，擬定研究架構與進度，撰寫研究計畫。

三、文獻檢閱

透過各圖書館、中華民國期刊論文資料庫、全國碩博士論文及網際網路等資源，搜尋國內外有關政府採購法的相關文獻資料，經仔細閱讀後，歸納、整理與分析各類資料，

作為本研究之理論基礎及研究設計依據。

四、擬訂訪談問題大綱

依據研究目的及問題，並參考指導教授意見，擬訂訪談問題大綱草稿，再經由指導教授指正，並由專家學者提供意見修正，定稿成為正式訪談提綱。

五、進行深度訪談

選定受訪對象，透過與受訪者面對面訪談，希望瞭解其內在觀點與實務經驗，避免認知上的差距。

六、分析與歸納訪談結果

將訪談結果作資料整理與歸納分析，提出研究發現及適當建議。



因之，本研究整體流程，如圖 1-1 所示。

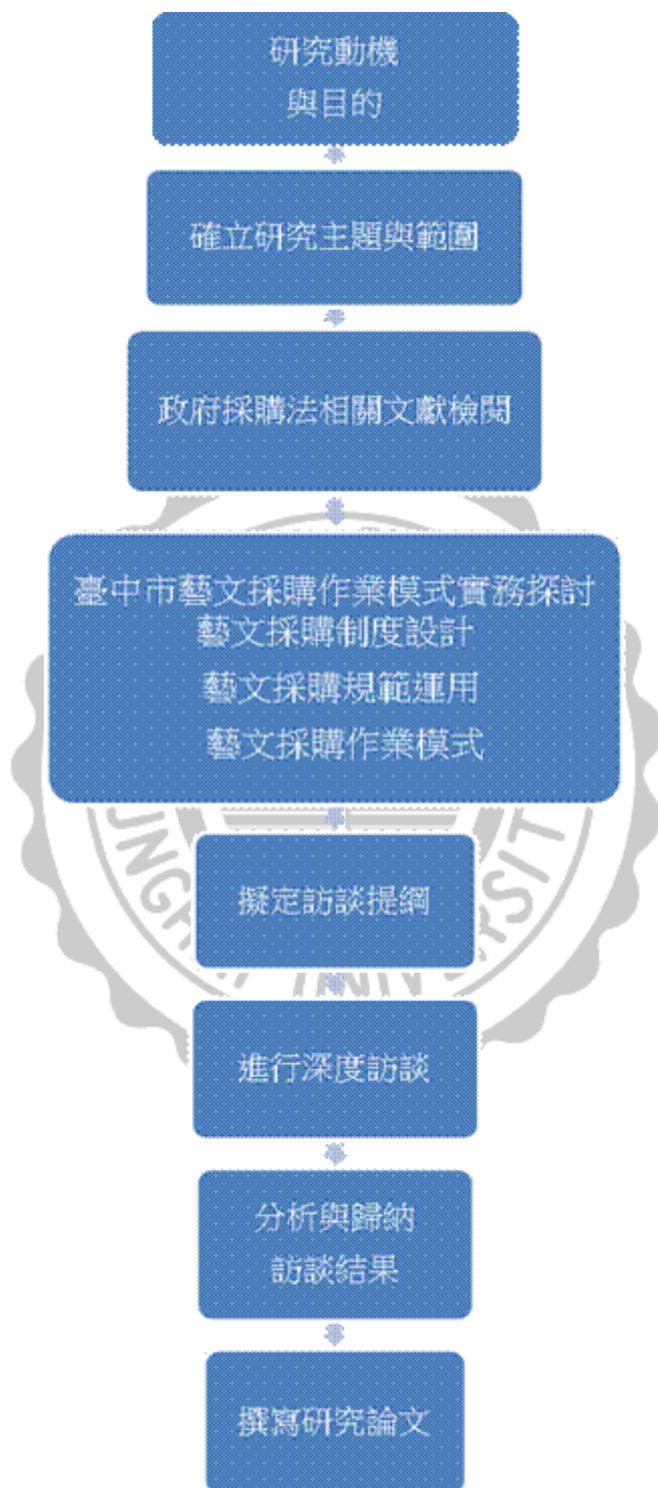


圖 1-1 研究流程

資料來源：本研究繪製

參、研究架構

本研究之架構係以政府藝文採購為核心，從三種政府採購模式(公開招標、選擇性招標、限制性招標)，來分析政府藝文採購之特別授權，分析限制性招標其條件、金額、方式、成效之規定，從而探討臺中市藝文採購機制檢視與策進。本研究架構如圖 1-2。

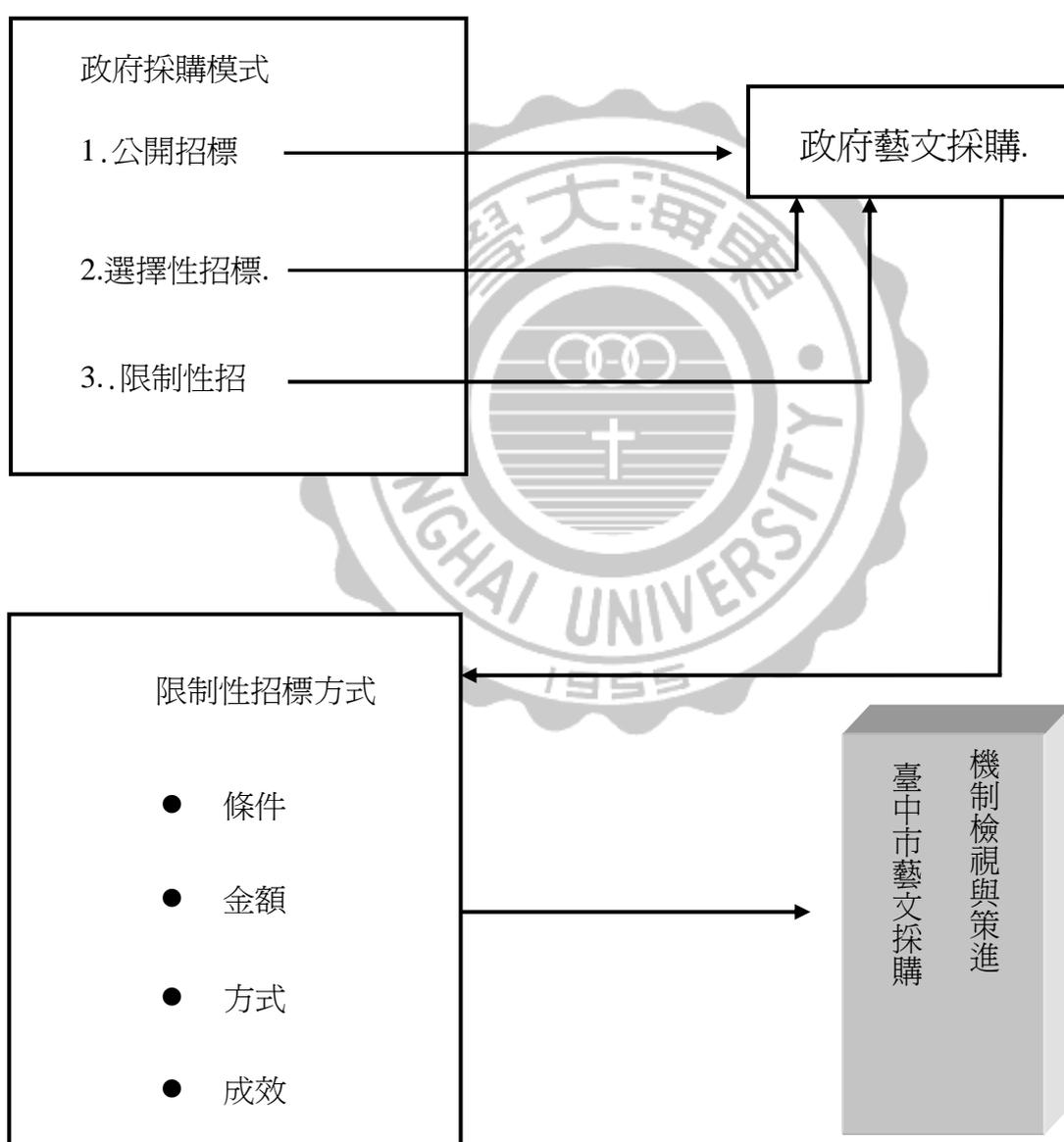


圖 1-2 研究架構

資料來源：本研究繪製

第四節 研究範圍與限制

本研究的範圍及研究限制分別說明如下：

壹、研究範圍

一、研究地區

臺中縣、市於 2010 年 12 月 25 日，合併後改制為直轄市，臺中市成為中部地區重要的藝文指標城市。本研究主要係以臺中市政府文化局及其所屬機關辦理藝文採購業務納入研究範圍。

二、研究期程

本研究期程自 2010 年 12 月 25 日起至 2012 年 5 月 31 日止。

三、研究對象

本研究係以臺中市藝文機關之承辦採購業務相關人員，包括：訂定招標文件、辦理招決標、履約及驗收等階段採購相關事項之主管、承辦人員、監辦人員及機關首長、副首長等。

四、研究內容

本研究旨在探討「藝文採購作業模式」，並針對臺中市藝文機關業務單位人員、採購單位主管與承辦人員、監辦人員、機關首長或副首長彼此間的互動關係，進行深入訪談，以梳理出藝文採購經驗之反思與策進。

貳、研究限制

本研究為文獻探討與深入訪談，屬於質化研究，雖力求嚴謹與完整，但仍受到主、客觀因素不足之影響與研究方法的限制，在研究結果的分析上有其限制。茲說明如下：

- 一、採購法之適用範圍，亦即採購之內涵包括工程之定作、財務之買受、定製、承租及勞務之委任或僱傭等，因研究者服務機關採購案絕大多數是勞務採購之委任或僱傭為主，是以本研究僅以藝文機關所邀請或委託之藝文勞務採購為主要範疇，自有其論述上之限制。
- 二、本研究對象僅以臺中市藝文機關為主要調查對象，並未包含各級政府機關、公立學校、公營事業及受政府補助之法人或團體，在研究資料的代表性上有地域的限制。
- 三、因深度訪談的對象所提供之資訊可能有所保留，例如：機關負責採購人員不輕易透露其作業之缺失，擔任監辦人員與業務需求單位人員可能對法令認知程度之不同，可能產生答題的偏差，致訪問所得資料可能有所不完整，甚至資料龐大整理後難免有遺漏或誤差。
- 四、礙於本研究個人能力及時間上的局限，且本身服務於臺中市藝文機關，對採購作業模式的瞭解，可能受到服務機關組織文化的影響，會有主觀性的偏差。



第二章 文獻檢閱與政府採購的理論基礎

本章將探討研究採購法相關的文獻資料，期能瞭解與蒐集他人的研究成果，希望藉由這些文獻的分析，可以作為檢視採購法之理論架構基礎。節次安排分為二部分，首先就近些年來國內碩博士論文有關政府採購之研究加以蒐集與分析，作為本研究之基礎；其次探討雙階理論在採購法之應用。

第一節 相關文獻檢閱

採購法施行 16 年來，國內探討政府採購有關的論文逐漸增加，顯示這項公共政策的推行，已獲得諸多學者專家共鳴。「政府採購」(Government Procurement)可定義為政府支付相當價金，以獲取物品或服務的過程。是指政府機關、公立學校及公營事業所辦理之工程、財物與勞務採購(林鴻銘，1998)。政府採購係指政府機關以預算撥款，換取民間提供物品或勞務、服務而言；亦即是一個動態的過程，開始於政府機關認定有採購之需要，而終於採購契約履行完畢，政府機關本身依法定程序辦理結案為止(高育麟，1997)。

在工程會提供之「政府採購法的立法背景簡介」一文中提到：「採購法之制定，雖有因加入 GATT/WTO 不得不然之情勢壓力。但就其所生之影響來看，對外，可滿足我國積極參與國際經濟事務，建立符合國際社會標準、具時代性、國際性、社會公平性及效率性，並符合公開化、透明化等原則之政府採購法制的要求。對內，則使我國之採購將正式邁入法治化。政府機關辦理採購從此趨向公開化與透明化，且政府機關辦理採購業務之人員將可得到法律的保障，對於貪污舞弊人員亦得以有事前警示，事後嚴懲之效果。」(參引自張祥暉，2000：119-130)。根據「政府在採購制度扮演的角色」一文可以發現政府採購法制定的精神，是在建立專家採購的基礎上，即以工程及採購專業判斷作為規範標準，促使專家採購的精神能真正落實，而須在採購行政組織上作大力改革，同

時更需要一套精密的作業規範及內部監督體系，始能真正實現採購法公平公開的採購程序，創造良好競爭環境，以使廠商能公平參與競爭(陳文雄 1999，13-15)。

根據林清波(1997)「政府採購法與提升採購績效」一文中，認為採購法係新制定的法律，無論業者或採購人員，都必須要熟悉此部法律。雖然法律的制定不可能盡善盡美，但只要採購人員能確實、公平執行政府採購法，就能有顯著成效。因之，訓練專責的相關執行人員是當務之急。

在周肇熙(1999)「談政府採購品質提升」一文中，可以發現採購法為建立政府機關採購制度，依公平、公開之採購程序，提升採購效率與功能，確保採購品質，既有別我國以前的制度，且更為複雜，各政府機關與採購人員，有必要熟悉其規定，檢討相關作業以因應調整，培訓專業之採購人員；唯有建立專業之採購人員，配合良好的採購政策與制度，方能有效的提升政府採購品質。

根據黃永泰(1999)在「政府採購制度改造之研究」文中可以發現近十多年來，民主轉型中的台灣，正處於急遽轉變的國際潮流中，社會型態暨政治體制亦有潛移默化而不自知，尚有部分經大聲疾呼而風行草偃。行政機關強調政府再造之同時，除提升行政效率、簡化作業流程與降低法令束縛外，對於現有體制應儘速規制各項「開放興利」的條文，以取代現有各項以「僵化防弊」為主的政府採購法令外，更應授權與課責相關政府專業採購人員，促使以顧客優先，成果導向的企業精神，邁開改革創新的步伐。

王天健(2005)在「政府採購法決標程序及相關爭議之探討及修正建議」研究中，提出相關之七個問題，分別為：決標行為公法或私法定性問題、開標程序的爭議問題、底價制度適當性問題、廠商標價偏低審查程序問題、減價程序爭議問題、最有利標程序爭議問題，以及複數決標爭議問題。其由理論面出發，探求各問題實務面之本質，以探討較為周延的解決方案。其研究發現，認為決標程序中，採購法對於廠商救濟權益已有堪稱明確完備之規範，廠商亦有足夠之途徑尋求救濟。但因於法規制度層面未能顧慮周延，或因採購法係一嶄新之法典，引進諸多異於以往之決標方式，立法程序中，難免有須克服妥協之處。

王昭明(2009)在「政府採購程序與機關裁量之限制」研究中，提到：政府採購行為，由招標、決標、履約等過程，雖然以決標作為分界，前階段定位為公法關係、後階段定位為私法關係，但前、後階段之分界應有更精確之判準依據，以利爭議發生時，選擇適當之入口法院，該研究以機關決標意思到達廠商時，為契約成立時點判準之依據。另外，政府採購法在 2002 年修法後，雖然賦予採購機關更大之裁量權限，但實際上主管機關、上級機關透過各項法規命令、行政規則，仍有效的制約採購機關之行為；上級機關基於防弊而採取之行政管制措施，對採購機關而言，係增加政府採購法所無之限制，不利採購效率。其研究發現，採購過程中，後階段之私法行為，機關對廠商所為個別決定，亦有公法上高權性質處分行為之可能，而屬於規制機關內部行政作為、屬於內部法規範性質之行政規則，亦經普通法院採為審判之依據，而生外部效力。在前述論述下，機關對於履約期間之個別行為，即便定位為私法行為，但無百分之百之契約自由，而係「依法行政」原則下，有限之契約自由。

姚基祥(2012)在「政府採購人員工作壓力之研究—以彰化縣政府為例」研究中，發現整體政府採購人員之工作壓力屬中度程度，各構面的工作壓力大小，依序是：工作特性、人際關係、工作負荷、工作—家庭衝突。整體政府採購人員之壓力反應屬中度程度，各構面的壓力反應大小，依序是：職業倦怠、焦慮、離職傾向、疲勞憂鬱。不同性別、年齡、教育程度、服務年資、工作職務、婚姻狀況之工作壓力源均無顯著差異。

至與本研究主題最為相關的研究，係 2002 年洪世芳「政府採購法對文化藝術採購之影響：文建會個案分析」一文，該研究提到「以勞務為主之文化藝術採購亦從原不受法規規範，到明確納入政府採購法規範，而不容否認的，政府採購法的建制是以工程、財物採購為主要思維邏輯，故在適用於難以量化客觀評價、具專業區隔特性，且以勞務為主之文化藝術採購上，便產生許多問題，並造成藝文團體、文化行政機關的不適應與反彈。」洪世芳認為在既有研究不足情形下，期透過政策評估理論，針對採購法對於文化藝術採購之影響，從政策執行環境、政策執行結果面向進行評估、分析，以建立反饋機制，以為政策管理、持續及修正之參考。

該研究發現，文化藝術採購因難以量化、品質可辨識程度較低，且具專業性與高複雜度，故在政策執行環境面向是有許多問題存在，而在實際執行環境面向產生落差情形下，政策執行結果面向所要達到的預期目標，便相對不如預期。採購法的實施，讓文化藝術採購在公開、競爭面向是獲得高度肯定，但它亦對文化藝術創意特性及文化政策的形成造成傷害，因而如何在考量文化藝術特性下，尋求妥適之文化藝術採購解決方案，是應積極思考的課題。在現行規制允許採公開競爭與逕行指定之非競爭採購情形下，將所有採購資訊完全公開，形成資訊透明公開監督機制，或為一應符文化藝術採購特性需求之可行解決方案。

目前國內研究採購法的學術論文，以針對採購法條文和採購制度的研究占大多數，其餘包括：公共工程、最有利標、採購爭議、採購人員等居多。本研究主要運用臺灣碩博士論文加值系統，以政府採購為檢索關鍵詞，蒐集有關政府採購相關領域研究文獻，經檢視其研究摘要，經彙整如後，詳如表 2-1。

表 2-1 政府採購法相關領域研究文獻

發表年度	論文名稱	研究人	研究摘要
2000	政府採購的雙元性—採購弊案的制度性起源	蔡郁崇 清華大學社會學研究所 碩士論文	該研究基本上認為政府採購弊案是一種經濟租金的生產過程，在這過程中行動者企圖將政府採購中的公共資源佔為己有，而採購弊案的發生本身就是行動者尋租行為直接造成的結果。對政府採購制度的研究，主要以公平與經濟效益原則為基礎來分析採購制度的安排與設計，並進一步探討是哪些制度性的因素使得採購弊案可以大量發生。

表 2-1(續)

<p>2000</p>	<p>採購法對非營利組織的影響</p>	<p>李衍儒 國立政治大學公共行政學系碩士論文</p>	<p>該研究主要是以非營利組織及政府採購制度為研究之對象，探討非營利組織的各種型態與其採購行為所受採購法之羈束，並從非營利組織在法制應有何種建構之角度，以及政府採購法立法之本旨，來分析非營利組織採購行為之適當規制。該研究係站在學術應用的角度分析，探討非營利組織之採購行為。尤其是從法規制度方面來看，現存法制規範中對非營利組織並無特別立法，而對於非營利組織之租稅問題亦疊生爭議，而政府採購法第四條之訂定，卻間接衝擊了非營利組織。</p>
<p>2000</p>	<p>政府採購法實務—以基隆港務局為例</p>	<p>蕭念祖 海洋大學航運管理研究所碩士論文</p>	<p>以往政府機關常為人詬病者除效率不佳外，就是公共工程品質低落、採購案屢傳弊端，究其因，欠缺一套順應時代潮流、又符合國際要求之政府採購基本法律，建立一公開、公平、透明、競爭的採購程序，以確保機關獲得符合需求的採購品質。該研究亦針對採購法實施以來所遇見之問題，及執行上窒礙難行之處提出不同意見及建議，以供主管機關日後修法時參考；為肆應未來電子、網路化商務時代，該研究預為構建電子型錄及詢價、電子領標、電子投標、開標（報、減價）等新作業程序，方能迎合迅速確實又具備高效能新世代 e 環境。</p>

表 2-1(續)

<p>2000</p>	<p>政府採購法實施對採購人員運作影響之研究</p>	<p>廖炳雄 東海大學公共行政研究所碩士論文</p>	<p>該研究係針對「政府採購法」實施之後，透過文獻之回顧、靜態資料之歸納整理、國內外相關研究，以國立大專院校採購人員為對象，目的期望瞭解政府採購法對採購人員運作的影響，採以自行編制之問卷及電話訪談為研究工具，以抽樣方式進行問卷調查。該研究以個人基本資料為自變數，工作本身的感受、組織中人際關係的知覺、組織中人員工作生活素質為依變項以了解對採購人員的影響。從採購人員心理層面之影響著手來了解組織在「政府採購法」實施以後對內環境與外環境之影響、內部組織管理、採購人員執行等問題，以提升組織之效率。</p>
	<p>政府採購法對科技專案影響評估之研究</p>	<p>許耀昇 國立台北大學公共行政暨政策學系碩士論文</p>	<p>該研究目的在於針對「政府採購法」實施後，對現行之科技研究發展專案所造成的衝擊與影響，透過理論文獻、專家訪談及實證調查分析進行評估研究。該研究的建議為(一)政府應在下列各項扮演積極的角色：1.解決市場失靈的問題 2.建立富誘因，且可發揮節約交易成本的制度 3.提供正確而詳實的資訊，以利廠商（研究機構）作決策與判斷；(二)訂定研究發展專章；(三)在不違反 WTO 及「政府採購協定」的原則下，應適度地保護財團法人研究機構；(四)提高公告金額的額度；(五)強化諮詢服務，充實輔導資料；(六)擴大政策資源；(七)強化次要效果的連結。</p>

表 2-1(續)

2000	政府採購法實施後對研究發展之影響--以經濟部科技專案計畫為例	吳韋潔 國立中山大學公共事務管理研究所 碩士論文	該研究旨在探討政府採購法實施後對研究發展之影響，並且以經濟部科技專案計畫為研究對象。在蒐集各國與研究發展相關之政策法令文獻進行比較分析之後，參酌深入訪談的結果以探討採購法對我國研究發展之影響。
2000	政府採購法實施後公共工程招標決標制度之研究—以高雄市政府為例	楊顯欽 高雄第一科技大學營建工程系研究所 碩士論文	該研究結果發現，採購法實施初期，雖已確實改善以往缺失事項，例如：採購資訊未盡公開透明化；並能提昇採購效率，例如：第一次公開招標如果流標，第二次有廠商投標即可開標。惟不可諱言的，仍存有若干執行缺失及遭遇之問題，例如：招標、決標資訊刊登內容有不符法令規定或不完整情形及採購法本身適用疑義等，亟待檢討改善。
2001	實施政府採購法之檢討--以桃園縣轄工程採購為例	王興昌 中華大學建築與都市計畫學系 碩士論文	該研究針對桃園縣轄各機關學校依政府採購法辦理採購作業所遭遇之法令架構面、法規面及執行作業面之課題，透過問題蒐集、問卷調查整理分析，遴聘實際參與之高階主管人員深入訪談，以明瞭政府採購法施行後之缺失，並配合施行前後各機關學校招標、決標情形調查比較，找尋政府採購法實施之成本效益，作成改善建議供行政院公共工程委員會修法之參考，期能建構廉明之政府採購環境，使人民所繳每一分錢，都能合理運用於政府採購。

表 2-1(續)

2002	我國政府採購制度之評估	李靜宜 台灣大學政治學研究所 碩士論文	有鑑於政府採購係為一種政府機關與外部廠商間之交易行為，乃從新制度學派之交易成本理論出發，該研究探討我國現行政府採購制度之設計及運作是否有助於政府採購效率及效能之提升，以「資訊公開、彈性授權、結果導向、績效課責、誘因機制」五項原則檢視我國政府採購法是否符合政府改造，強化政府治理能力的要求，並提出相關建議供未來修法參考。
2002	政府採購法決標方式之決策分析暨其權重的研究	王國武 國防管理學院後勤管理研究所 碩士論文	該研究嘗試建立與政府採購法決標方式及最有利標評選方式有關之圖形分析決策模式，用來探討決標方式及最有利標評選方式選定的決策分析，暨其如最低標與最有利標選商效能之比較，和最有利標評選項目與權重之訂定等相關議題。研究發現，採用最有利標決標方式，對於採購標的品質提升有助益，尤其對於價格及品質差距較大之產品的效果最為顯著；反之該產品若採用最低標，將會造成品質流失及擁有品質較好的廠商因無競爭力，而無願意參標。以上研究發現，希對於採購法決標方式選擇及最有利標的之執行有幫助。

表 2-1(續)

<p>2004</p>	<p>我國政府採購制度變遷之探討</p>	<p>洪添福 國立中正大學政治學系 碩士論文</p>	<p>該研究將以便利抽樣調查方式選擇彰化、雲林、嘉義等地區之國立大學，就其採購主管人員、承辦人員及廠商，針對採部分採購制度重要變革事項，依其監督、經辦、承攬之採購案件管理情形，以「政策執行」、「採購效率」、「預算執行」、「人事管理」等四個面向的改變，進行深度訪談以進行事後評估，以瞭解採購制度新措施的設計與運作，所引發之影響，且從各項欲探討指標的研究中，據以發掘採購機制應興應革事項。</p>
	<p>最有利標評選之個案研究</p>	<p>古碧鴻 台灣科技大學建築系碩士論文</p>	<p>採最有利標決標者，應於招標前確認其標的屬異質之工程、財物或勞務採購，而不宜以最低標決標辦理者為限。但由於確認規定寬鬆，加上法令與政策的導引，政府採購法施行五年半以來，各機關辦理公告金額以上之委託技術服務，幾已全面採行準用最有利標公開評選優勝廠商後洽優勝廠商(依序)議價，且愈來愈多機關採統包或總包辦理公告金額以上之工程招標，並以最有利標評選決標。該研究搜輯二十個公共工程最有利標評選個案並作一般化探討，歸結出共同問題。這些共同問題，或係因法令規定不盡週延，或以評選效率為由便宜行事，或曲解法令規定，其如何作為或不作為，已涉及有無違反公平合理原則及對廠商無正當理由之差別待遇，甚而影響評選結果之公正性。</p>

表 2-1(續)

<p>2005</p>	<p>最有利標評分模式缺失檢討及其改善建議之研究</p>	<p>鄭全成 宜蘭大學土木工程學系 碩士論文</p>	<p>隨著最有利標採購案件逐年的增加，現行「最有利標評選辦法」的缺陷亦逐漸浮現，由於現行的評選方法上有若干缺失，使得最有利標之公正性常遭質疑，尤其是評審委員在評分風格上的差異加上對受評廠商之優劣差距，無法做等級一致之評分，因此評分之結果往往產生偏差而無法達到公平公正的要求。該研究藉由多件實際個案及模擬案例進行分析，結果證實本模式在正常給分的情形下，仍能與其他的評分方式維持相同之序位；而在有少數偏激給分的情況出現時，其評分偏差所造成的爭議亦能獲得有效的解決。</p>
	<p>在中央機關「共同供應契約」採購制度下採購人員擇商偏向因素探討</p>	<p>許炎煌 國立交通大學管理學院 碩士在職專班經營管理組 碩士論文</p>	<p>該研究目的在於由廠商的角度，瞭解政府機關人員下訂採購時，選擇廠商因素偏向，進而得藉由市場行銷策略取得競爭優勢。並瞭解採購人員擇商因素集群情形，俾在一定的行銷策略上，收到影響集群最大的廣泛效果。研究結果認為在封閉的「共同供應契約」市場中，適用機關之採購人員自主性強，因此評商選擇因素對於採購人員的抉擇具有一定的影響。另選擇因素的重要性排序與工業市場或一般傳統採購市場的選商優先次序有所不同。</p>

表 2-1(續)

	古蹟工程施工廠商最有利標評選作業之研究	王淑芬 中原大學文化資產研究所碩士論文	目前古蹟採購案大多仍是採用最低標方式決標，其結果有可能因為低價搶標，而造成劣幣驅逐良幣之情形。不僅績優廠商無法生存，亦可能為古蹟帶來浩劫。經該研究調查，目前國內古蹟工程較少採用最有利標來決標。主要原因係不知如何建構其評選項目、權重及訂定施工廠商投標資格、招決標方式。該研究針對工程造價為新台幣 5000 萬元（行政院公共工程委員會規定查核金額）左右案件進行探討。對於如何評選出綜合考量後最適合 2005 承攬本案之施工廠商其評分主項目、子項目之擬定及權重配比進行研析。
2005	公營事業民營化之採購實務與策略分析—以中華電信公司為例	許春來 開南管理學院航運與物流管理系碩士論文	該研究之目的係針對公營事業民營化之採購實務與策略分析，並以中華電信公司為探討對象。本研究除蒐集並回顧相關文獻、法令及政策外，並以焦點團體方式進行採購實務探討。此外，藉實務探討結果結合採購策略理論設計問卷，並針對公司採購相關人員進行資料搜集與統計分析。
2006	政府採購決標滿意度評估模型之初步研究	郭成堯 中央大學土木工程學系碩士	歸納國內政府採購法所規範之決標原則，其競標精神不外於「合格最低標」及「最有利標」兩種，機關選擇決標方式，通常以產品之「效用」與「價格」為主要考量之因素，並應以高效用與低價格為最佳組合方案，惟在實務上兩者通常無法兼顧。本研究藉由個體經濟學相關理論，並透過採購案件實例作專家問卷及資料分析，針對機關對採購標之效用與價格滿意度進行分析。

表 2-1(續)

2011	政府採購法實施現況與問題探討	賴輝煌 國立臺灣海洋大學河海工程學系碩士論文	該研究主要是對政府採購法施行後公共工程採購於實際執行上於招標、審標及決標各階段可能遭遇之問題，以實際案例分析探討，並提出應注意之事項，提供機關及廠商做為參考。
2012	政府採購人員工作壓力之研究—以彰化縣政府為例	姚基祥 國立彰化師範大學商業教育學系	該研究之目的在於了解政府採購人員之工作壓力源及壓力反應之現況，並探討不同背景變項之政府採購人員，工作壓力源與壓力反應在知覺上的差異，以及政府採購人員工作壓力源與壓力反應之間的相關關係。
2012	雙階關係中前階行為效力對後階行為之影響—以政府採購為中心	陳思宏 東吳大學法律學系	該研究透過對政府採購法第 50 條第 2 項之觀察，認為前階段公法關係與後階段私法契約關係雖於決標時同時產生，但仍各自獨立，其有效、無效或撤銷均應各自判斷，互不影響，僅前階段公法關係為後階段私法契約關係之基礎，於前階段公法關係因無效或被撤銷而消滅時，依立法者在政府採購法第 50 條第 2 項所作之立法裁量，契約並非不成立或無效，僅招標機關應終止契約或解除契約，或例外經上級核准而繼續履約。最高法院近年來之判決似亦採此見解。不僅可避免審判權之消極與積極衝突，更不會發生裁判矛盾之問題，應可妥適解決雙階理論架構下，長期以來因前階行為無效或被撤銷所引發後階段契約效力爭議之問題。

資料來源:本研究彙整

第二節 雙階理論在政府採購法之應用

行政有分公權力行政與私經濟行政；政府機關在行使私經濟行政之場合，例如給予人民低利率貸款時，決定給予或不給予是屬公權力行政，乃公法關係；而決定給予之後，要如何履行該給予低利貸款之行爲，而與人民所產生的法律關係，則爲一種私法關係，故稱之爲雙階理論。「雙階理論」，又可稱作「二階段理論」、「二元理論」、「雙層理論」、「雙階說」等。雙階理論是將行政行爲劃分不同階段，適用不同法律規制，政府採購究屬公權力行政或私經濟行爲，本有爭議；然採購法於 1998 年公布後，不僅未能釐清爭議，更生模糊空間，其原因在於立法過程中，混淆了政府採購之法律性質(張祥暉，2003)。按行政院所提政府採購法草案中，原以政府採購係私經濟行爲(國庫行爲)爲基調，依行政院原提政府採購法草案第 56 條及第 65 條之立法意旨，均認爲政府採購爲私經濟行爲，²但依立法院公報所載，草案審議過程中，立法者對於政府採購究爲「公法上事件行爲」抑或「私法上事件行爲」相持不下，最後採取折衷見解，以調和不同意見：³以政府採購契約關係成立與否爲界，無契約關係時，爲公法事件；契約成立後則爲私法事件；立法意旨隱含「政府採購係雙階行爲」之概念。(張祥暉，1999：1-28)機關與廠商在採購契約成立前，屬「公法關係」，如有爭議，適用異議申訴制度，並以行政訴訟爲行政救濟；契約成立後即屬「私法關係」，依採購法調解或其他民事爭議解決機制(如仲裁或民事訴訟)處理爭議。

政府採購行爲之法律性質應屬「雙階理論」⁴，有學者更認爲採購法於 2002 年 2 月 6 日修法後的制度，可以說是一種法律明確訂定的雙階法律關係。政府採購行爲，由招標、審標、決標、履約等過程。雖然以決標作爲分界點，前階段定位爲公法關係、後階

²資料來源：政府採購法草案，立法院議案關係文書，民國 1996 年 12 月 28 日印行，154、158 頁。

³資料來源：見立法院公報第 86 卷，第 24 期(中)，委員會紀錄，1997 年 5 月 14 日，326、328、347、360、375 頁；及立法院公報第 86 卷，第 26 期(下)，1997 年 5 月 21 日，委員會紀錄，233 頁。

⁴目前國內通說均認現行政府採購法乃採雙階理論，例如：吳庚，行政法理論與實務，2005 年 8 月，修訂 9 版，144-145 頁；郭介恆，政府採購爭議與救濟，臺灣本土法學雜誌，5 期，1999 年 11 月，93 頁以下；林鴻銘，政府採購法之實用權益，永然，2003 年 4 月，233 頁；林家祺，政府採購法之救濟程序，五南，2002 年 3 月，23 頁以下。

段定位為私法關係，但前、後階段之分界，應有更精確之判准依據，以利爭議發生時，主要在於釐清其救濟途徑及受理之管轄法院。以機關決標意思到達廠商時，為契約成立時點判準之依據。招標、投標、決標等各階段訂約前之作為，為執行公權力之行為，應屬於公法階段；訂約後之承諾、履約、驗收、契約爭議等屬於私法階段。依據採購法第3條後段，明定「本法為規定者，適用其他法律之規定」，政府採購屬於私經濟行政，機關辦理採購；尤其於履行契約階段，於採購法未明確規範事項，自應適用民法規範之原理原則。政府採購行為屬性依階段可分為公法與私法兩類性質，此乃政府採購法理上之「雙階理論」(Two-step theory)，將採購流程已決標為界，分為公法性質(含決標)與私法性質。公法適用行政程序法、訴願法，而決標後(不含決標)為私法性質，適用民法等法律。

在採購法定性方面，多數學者認為應以訂約與否為分界，將招標階段、履約階段分別適用公法、私法之救濟程序，即採「雙階理論」；亦有學者認為採購宜定性為「私經濟行為」(張祥暉，2003)。政府採購法中最有利標之甄審、訂約過程與「促參法」相同，由法院裁判可推論出法院實務對於促參法採「修正式雙階說」；亦即將第一階段之甄審行為，定性為行政處分，第二階段的契約履行，則定性為行政契約(林明鏘，2003)。事實上，行政契約之認定，不無再商榷之處。

政府採購法在第六章爭議處理中規定，廠商對於機關辦理採購，認為違反法令或我國所締結之條約、協定，致損害其權利或利益者，得以書面向招標機關提出異議，並由採購申訴審議委員會作出審議判斷，且該審議判斷視同訴願決定。由此可知，政府採購法無疑將招標機關決定由何家廠商得標之行為，視為是一種公權力行政行為；亦即兩者在此一階段(前)發生公法關係；而決定得標廠商後，如何履行後續之契約給付義務，則完全依循私法之規定來處理。此一階段(後)兩者發生公法關係，招標機關此階段之行為，屬國庫行政行為(黃鎮，2004，6)。

另外，黃鎮(2004，6)認為採購法亦係將政府辦理採購行為與人民發生之法律關係，分成兩階段來處理，第一階段為公法關係(決定與否階段)，第二階段為私法關係(如

何履行階段)。這種將一採購程序分成兩個階段，而分別適用公、私法關係之立法例，亦為適用雙階理論之例。

雙階理論仍會遭遇到批評，例如許多雙階段關係的區分，僅是一種法學上的虛擬，在許多法律關係裡面，在一個以要約與承諾作為前提的私法契約之前，設想有一個行政處分存在，是經常與現實的法律關係相違的。要適用雙階理論的前提，必須真的可以在法律關係中區分兩個完整的法律行為，甚至於是一個公法行為，再加上一個私法行為。如果為了強迫適用雙階理論，硬是將一個外觀上單一的法律行為，拆解成兩個法律行為，更是顯示雙階理論遠離生活事實以及人為造作(陳敏，2003，669)。雙階理論的代價是一個法律關係單一性的破壞；同時也可能因此造成法律救濟途徑，無謂地轉變成雙軌制(程明修，2005，68)。

關於採購法上之雙階理論結構，在最高行政法院 2008 年 5 月份第 1 次庭長法官聯席會議(二)中已有敘明：採購法第 74 條規定：「廠商與機關間關於招標、審標、決標之爭議，得依本章規定提出異議及申訴。」採購申訴審議委員會對申訴所作之審議判斷，依同法第 83 條規定，視同訴願決定。準此，立法者已就政府採購法中廠商與機關間關於招標、審標、決標之爭議，規定屬於公法上爭議，其訴訟事件自應由行政法院審判。機關依政府採購法第 50 條第 1 項第 5 款取消廠商之次低標決標保留權，同時依據投標須知，以不同投標廠商間之投標文件內容有重大異常關聯情形，認廠商有同法第 31 條第 2 項第 8 款所定有影響採購公正之違反法令行為情形，不予發還其押標金。廠商對不予發還押標金行為如有爭議，即為關於決標之爭議，屬公法上爭議。廠商雖僅對機關不予發還押標金行為不服，而未對取消其次低標之決標保留權行為不服，惟此乃廠商對機關所作屬不利於己之行為一部不服，並不影響該不予發還押標金行為之爭議，為關於決標之爭議之判斷。因此，廠商不服機關不予發還押標金行為，經異議及申訴程序後，提起行政訴訟，行政法院自有審判權。

經由上揭學者論述及最高行政法院聯席會議之決議⁵，可確信政府採購法制應用「雙階理論」，傾向通說。



⁵ 依據司法院公報第 50 卷第 9 期 2008 年 9 月，最高行政法院 97 年 5 月份第 1 次庭長法官聯席會議。

第三章 臺中市藝文採購作業模式之探討

本章先從藝文採購法制架構分析其立法緣起、立法沿革、立法目的、法制架構、基本原則、適用範圍、採購規模區分及採購人員行為規範；再探討學術界與藝文界對採購機制之看法與文化藝術採購機制。讓各級政府機關學校辦理藝文採購有遵循之參考。在節次的安排分為二節：第一節說明藝文採購法制架構；第二節探討臺中市藝文採購作業模式。

第一節 藝文採購法制架構

壹、政府採購法制架構⁶

政府採購是國家施政具體表現之一，因此採購制度之良窳，和政策推動之成敗息息相關。過去我國政府採購制度建構在審計稽察制度之下，各機關營繕工程及購置定製財物業務，係以審計部主管之「審計法」、「審計法施行細則」及「機關營繕工程暨購置定製變賣財物稽察條例」(簡稱稽察條例)為各機關辦理採購行政作業的主要依據；至於勞務採購，則僅以行政命令作為各機關辦理之規範。在我國申請加入世界最大最重要的經貿組織「世界貿易組織」(World Trade Organization；簡稱 WTO)之諮商過程中，各國即以我國現行政府採購法規及制度不夠健全、且應開放為由，堅持我國必須簽署該組織之「政府採購協定」(Agreement On Government Procurement；簡稱 GPA)，方支持我國入會，而簽署此一協定之前，必先有公開透明的國內採購制度之立法。

基於順應全世界先進國家開放政府採購市場的趨勢與當下國內因素之考量，政府有必要從更宏觀角度，訂定一套符合時代潮流，配合我國政治、經濟、社會環境發展之需要，且合乎國際社會要求之政府採購基本法規，以營造一透明、公開、公平、公正、有

⁶採購專業人員訓練教材(2012)。政府採購法規概要，2012年10月16日，取自 <http://www.pcc.gov.tw/pccap2/TMPLfronted/ChtIndex.do?site=002>。

競爭力、有效率、分層負責，而且兼具興利防弊之政府採購制度。因之，採購法之立法及施行，對於我國採購制度的興革，實具有劃時代的意義，整個政府採購制度大大改觀，健全我國政府採購制度，我國的採購制度，由此邁入另一個新里程碑。

1996年12月，完成「政府採購法草案」，由行政院函請立法院審議，立法院於1997年3月初起由預算、財政、司法、法制、內政及邊政等委員會聯席審查，歷經八次會議，始於1997年5月8日完成審查。後又經十一次朝野黨團協商，至1998年5月1日完成三讀，於1998年5月27日公布施行，施行迄今，又歷經4次之修正。

第1次修正，係立法院提案修正第7條條文，於2001年1月10日奉總統修正公布增訂「生鮮農漁產品」不包含在財物採購中「物品」之範圍，並於立法說明界定其定義及適用情形。

第2次修正，係基於部分條文經過實務運作結果，發現窒礙或有必要鬆綁或補充規定之處；又為迎合電子商務之趨勢及配合行政程序法之施行，部分條文確有修正之必要。經審慎檢討後，為發揮採購法興利防弊功能，研修採購法部分條文修正草案，重點包括：改善採購作業合理性，提升採購效能，強化爭議處理機制，處罰不法不當行為等，於2002年2月6日，奉總統修正公布，計修正條文32條，刪除1條，增訂5條，共38條，並修正第6章章名。此一修正，符合2001年2月25日及26日召開之全國行政革新會議推動全面法規鬆綁，以提升政府效能之決議，且符合2001年8月26日，經濟發展諮詢委員會議，關於檢討修正採購法，以利科技研發，營造穩定之研發環境之決議。文化藝術界所詬病的採購法，終於完成了修法的程序。政府與立法院曾接受文化界的意見，修改採購法，特別是在其22條第1項中增加第14款，對於文化、藝術專業人士、機構或團體的服務放寬，可逕行委託、議價。並於6月25日，由工程會就該款的實施，訂定並公布「機關邀請或委託文化藝術專業人士機構團體表演或參與文藝活動作業辦法」，使修法的精神可具體落實(漢寶德，2002)。

第3次修正，係立法院提案修正第85條之1條文，於2007年7月4日，奉總統修正公布增訂第2項後段「工程採購經採購申訴審議委員會提出調解建議或調解方案，因機關不同意致調解不成立者，廠商提付仲裁，機關不得拒絕」。

第4次修正，係立法院提案修正第11條、第52條及第63條條文，於100年1月26日，奉總統修正公布，其內容包括：擴大價格資料庫之適用範圍，增訂可採不訂底價

最有利標之採購標的，以及賦予採購契約範本較明確之效力。

工程會後又陸續根據本法之授權，自行或與相關部會訂頒施行細則及下列相關子法，本法及其施行細則、相關子法，除「採購專業人員管理辦法」外，均於 1988 年 5 月 27 日施行。

一、立法目的

- (一)因應加入世界貿易組織(WTO)，簽署政府採購協定(GPA)，符合國際公開透明之要求，必先完成國家採購立法，引入外國優良措施，改善現有制度之缺失，創新政府採購作業。
- (二)配合審計法令及審計機關角色改變之需要，取代舊時代審計法、稽察條例以及行政院所訂相關行政命令。
- (三)採購制度健全化：政府採購預算日益龐大，已是政府第二大支出，但各部會及省、市政府自訂行政命令規範採購作業之程序，易造成行政機關之作法分歧，產生不必要的困擾，實有訂定一套國家採購基本法之必要（王國武，1999）。
- (四)指定主管機關統一執行採購法令，釐清行政權與審計權關係，落實分層負責、權責分明之採購行政。
- (五)提升採購效率與功能，配合政府施政及經濟發展需要。
- (六)確保採購品質，採購程序、採購資訊及作業程序公開化、透明化、減少弊端。
- (七)促使廠商能公平參與，創造良好競爭環境。

二、法制架構

採購法內容分總則、招標、決標、履約管理、驗收、異議、罰則、附則，共八章，一一四條，如表 3-1。

表 3-1 採購法法制架構

章別	章名	條文	主要內容
第一章	總則	第一條至第十七條	明定採購法制定之目的，適用對象採購之內涵、採購之原則、指定工程會為主管機關、強化監督管理體系、迴避條款、請託或關說、外商得依條約或協定參與採購等等。
第二章	招標	第十八條至第四十四條	配合政府採購協定之規定，將招標方式分為公開招標、選擇性招標與限制性招標，又參酌國際實務，明定「統包」與共同投標之作業方式，彙整有關招標之相關作業於一章，如資訊公開方式、合理的等標期限、招標文件的制定、領標、投標、押標金、保證金的繳納、廠商資格、招標文件釋疑、優先決標於國內廠商之條件等。
第三章	決標	四十五條至第六十二條	明定底價訂定原則及時機，除符合一定條件不予開標決標或開標後發現不決標予該廠商外，第一次開標有三家以上合格廠商投標，即應開標；投標廠商之最低標價超過底價時，得洽最低標廠商減價一次，減價結果仍超過底價，得由所有合格廠商重新比減價格，但不得逾三次，若最後比減結果仍逾底價而機關確有緊急情事需決標時，經原底價核定人或其授權人核准且不超過底價百分之八，得超底價決標；然為避免廠商以偏低之價格惡性競爭，導致決標後品質低劣甚或無法履約，對最低標廠商之總標價或部分標價偏低，顯不合理時，得限期通知廠商提出說明或擔保，廠商未於期限內回應者，得決標於次低標廠商。除以上述之最低標為作業原則外，另訂“最有利標”及“複數決標”之方式，並得一定條件下，得與廠商協商，使採購作業更具彈性，不論何種採購方式，達公告金額以上之招標案，應於決標後一定期限內，將決標結果公告於政府採購公報，並以書面通知各投標廠商。

表 3-1(續)

第四章	履約管理	第六十三條至第七十條	各類採購契約之要項由主管機關參考國際及國內慣例定之；採購契約得訂明因政策變更，廠商若繼續履約反而不符公共利益者，得報經上級機關核准，終止或解除部分或全部契約，並補償廠商因此所生之損失；並明文規定禁止轉包及分包之限制；機關與廠商因履約爭議未達成協議者，得向採購申訴審議委員會申請協調，以解決履約之爭議。
第五章	驗收	七十一條至第七十三條	明文規定機關辦理工程、財物採購，應限期辦理驗收，並得辦理部分驗收，及減價收受、主驗、會驗等之相關規定，以落實驗收作業。
第六章	異議及申訴	第七十四條至第八十六條	廠商與機關於招標、審標、決標、履約或驗收之爭議，得依本章規定提出異議或申訴；對於異議、申訴、審議期限及法定程序、採購申訴審議委員會之組織、行使職權及機關對審議結果之處置予以明確之規定，以期採購法公開、公平之精神得以落實，並保障廠商權益。
第七章	罰則	八十七條至第九十二條	意圖以各種不當手段影響投標、開標、獲取不當利益、或洩密而獲利、或使相關人員不為決定或違反其本意之決定等等不法行為，處以徒刑或罰金，廠商之代表人、代理人、受僱人或其他從業人員，因執行業務犯本法之罪者，除依該條規定處罰其行為人外，對於該廠商亦科以該條之罰金。
第八章	附則	第九十三條至第一百一十四條	對於不適用一般採購通則之特殊情形，如優先採購環保產品、扶助中小企業、與國家安全或國防目的有關之軍事採購、需緊急處置之採購事項、駐國外機構辦理或受託辦理之採購 … 等，但仍需受一定程序之監督，且為避免不良廠商持續妨礙採購案之進行，得將其事實及理由通知廠商，未提出異議者將之刊登於政府採購公報。

三、採購原則與運作

(一)基本原則

1、公開透明原則

機關辦理採購，應以公平合理為原則，維護公平交易秩序為政府一貫之政策，政府採購行為尤不得對廠商有不合理之差別待遇。維護公共利益及公平合理為民事契約之基本內涵，於政府採購尤應加以重視。辦理採購人員，於不違反採購法規定之情況下，得基於公共利益、採購效益或專業判斷，為適當之決定，以鼓勵公務員本於職權勇於任事，不畏懼對採購案做出決定。公開招標為主要招標方式，明定公告金額以上之採購，除符合選擇性招標及限制性招標條件外，應公開招標。為使採購公開化、透明化，爰參考先進國家之做法及「政府採購協定」第六條之規定，於第一項明定各機關辦理公開招標或選擇性招標均應刊登政府採購公報，以便彙整招標資訊，方便廠商取得全國各機關之採購資訊，達到促進競爭之目的。另授權各機關得將採購之預算及預計金額，於招標公告中一併公開，使廠商得以詳細估算其合理標價，避免漫天叫價式購買地攤貨或低價搶標心理，使訂約雙方能於確保採購品質與獲取合理利潤之公平交易下，互蒙其利。為達資訊公開化、透明化，明定公告金額以上採購之決標，除有特殊情形者外，應於決標後一定期間內，將結果刊登於政府採購公報，並通知各投標廠商。未達公告金額之決標，由於金額較小，較無公告週知之實際需要，故不納入強制公告範圍，以期機關作業成本與效率間能適度平衡。

2、公平原則

技術規格，涉及廠商能否投標或得標，若訂定不當，極易流於綁標。為杜絕不法人員藉不當之技術規格妨礙競爭，甚或謀取不法利益，採購規格不得限制競爭。各機關訂定前條投標廠商之資格，不得以不當限制競爭，且應以確認廠商履約能力者為限；明定強制圍標之處罰，即以強暴、脅迫強制廠商違反其意志不為投標或為違反本意之投標，應予處罰；以詐術、藥劑、催眠

術或其他不法之方法妨礙廠商使不能投標者之處罰；以契約、協議或其他方式之合意圍標之處罰，此等情節雖比前三項輕，然亦嚴重影響政府採購行為，故亦應予處罰。嚴重影響政府採購行為，違法情事重大，故其未遂犯亦均罰之。受託辦理規劃、設計或專案管理業務或受委託代辦採購業務之廠商惡意綁標之處罰及未遂犯之處罰；受託辦理規劃、設計或專案管理業務或受委託代辦採購業務之廠商，若因職務之便，對採購案件之技術、工法、材料或設備之招標規範或投標廠商之資格加以不當限制，以謀取私人不法利益者，此等行徑不僅嚴重斷傷正當廠商之商機，亦使得在此不公平競爭之市場下，不肖廠商哄抬標價，造成公帑不必要之浪費，甚至衍生經費追加、工期延宕、品質不良等弊病；為有效遏阻此等不法行為，提升政府施政績效與形象，有必要對此惡意之綁標行為明文處罰之。

3、專業原則

設主管機關，明定本法之主管機關為行政院採購暨公共工程委員會，並以政務委員一人兼任主任委員。為使政府採購能公開化、透明化，有關採購資訊之蒐集、公告需專責機關辦理，並將設置異議及申訴制度，故主管機關掌理採購政策之研訂、採購法令之修訂、標準採購契約之檢討及審定、中央機關採購申訴之處理、採購資訊之蒐集、公告及採購人員之訓練等有助於健全政府採購體制運作之業務。明訂主管機關得設立採購資訊中心，提供共通性商情及同等品分類之資訊，及工程材料、設備之價格資料，俾利各機關覈實編列預算及訂定底價。相關資訊並得有償或無償提供廠商使用，以利各資源共享。

為促進採購專業人員之養成，明訂主管機關得設採購人員訓練所，統一培訓專業採購人員，以提昇政府採購業務之水準及績效。一般行政機關及學校、公立醫院等，因缺乏採購專業人才，爰明定得將其對規劃、設計等業務之管理，以專案管理之方式委託廠商代辦。廠商代機關辦理專案管理時，其與負

責規劃、設計及施工或供應之廠商間，彼此不能具有特定關係，以免產生利益輸送、相互掩護、球員兼裁判之情形。機關中有受限於組織功能，沒有足夠之採購專業人員者，得洽由其他具有專業能力之機關代辦採購業務。工程、財物及勞務之採購除由政府機關自行辦理外，亦有委託法人或團體辦理之需要，受機關委託辦理採購之法人或團體，因其仍係執行政府之預算，故仍應受本法之規範，並受委託機關之監督，以杜流弊。經由評選程序決定得標廠商者，評選委員會之委員組成，其名單應由主管機關會同教育部、考選部及其他相關機關建議之，俾供機關據以聘用。為建立制度化之採購專業人才用人制度，採購宜由專業人員為之，爰明定其辦法由行政院會同考試院定之，俾利各機關遵循。

4、公益原則

決標或簽約後發現得標廠商於決標前有不得參加投標或作為決標對象之情形者，應撤銷決標、終止契約或解除契約，並得追償損失。但撤銷決標反不符公共利益，不在此限，用以防止假性競爭行為。採購申訴審議委員會審議結果應指明招標機關有無違法之處，若有，並得為處理之建議。採購申訴審議委員會完成審議前，得視需要先行通知招標機關暫緩採購作業，以免可能之違法情事更形惡化或影響公共利益、相關廠商利益等。採購申訴審議委員會於完成審議前，必要時得通知招標機關暫停採購程序。

(二)適用範圍

- 1、適用主體：包括各級政府機關、公立學校及公營事業機構，係將所有須經民意機關審議採購預算之機關予以納入，俾使其採購預算支用程序能符合採購法所要求公開、透明、競爭、公平、一致之原則。
- 2、適用客體：涵蓋工程之定作、財物之買受、定製、承租及勞務之委任或僱傭等。
- 3、適用於補助法人或團體所辦理之採購法人或團體接受政府機關補助辦理採

購時，若補助金額超過該項採購金額之半數，且補助金額在公告金額以上者，該採購仍應受採購法之規範，並受補助機關監督，以杜流弊。

- 4、適用於無其他法律規範之開放民間投資興建、營運案(BOT)之甄選廠商程序由民間投資興辦政府所規劃或核准之建設，政府不必償付建設經費，可解決財源不足問題，但其甄選廠商之程序，宜有統一規定。以 BOT（興建、營運、移轉）或 BOO（興建、營運、擁有）等民間參與方式辦理之建設，雖有別於一般政府採購，但其投資興辦廠商之甄選程序，亦宜符合公開、透明、公平之原則，故明定準用採購法有關規定，俾使其甄選程序有法可循。
- 5、廠商之定義係採最廣義之解釋，除公司、合夥或獨資之工商行號外，並包括得提供各機關工程、財物、勞務之自然人、法人、機構或團體。

(三)採購規模之區分

1、巨額採購投標廠商資格與特殊或巨額採購認定標準第八條規定：

- (1)工程採購，為新臺幣二億元。
- (2)財物採購，為新臺幣一億元。
- (3)勞務採購，為新臺幣二千萬元。

2、查核金額採購法第十二條第三項所稱「查核金額」如下：

- (1)工程採購：新台幣五千萬元。
- (2)財物採購：新台幣五千萬元。
- (3)勞務採購：新台幣一千萬元。

3、公告金額

採購法第十三條第三項所稱公告金額：工程、財物及勞務採購均為新台幣一百萬元。而「公告金額」因須審酌社會經濟情形及配合「政府採購協定」第一條之規定訂定，爰明定由主管機關定之。此一金額將以從低訂定為原則，以促進採購資訊之透明化，增加競爭，減少營私舞弊之機會。

4、小額採購為 10 萬以下，小額採購之金額，在中央由主管機關定之；在地方由

直轄市或縣（市）政府定之。但均不得逾公告金額十分之一。地方未定者，比照中央規定辦理。

(四)採購人員行為規範

- 1、離職後之工作規範：機關承辦、監辦採購人員離職後三年內不得為本人或代理廠商向原任職機關接洽處理離職前五年內與職務有關之事務。
- 2、對於所辦採購案之利益迴避：機關承辦、監辦採購人員對於與採購有關之事項，涉及本人、配偶、三親等以內血親或姻親，或同財共居親屬之利益時，應行迴避。明定採購人員於辦理採購時，應遵循之迴避準則，以避免發生利益輸送情事，並防杜各項採購流弊。
- 3、廠商因與機關首長之關係而須為迴避：機關首長對於採購事務有舉足輕重之影響力，且無從迴避，故規定由廠商迴避。遇有特殊情形時方得報請主管機關核定後免除之。機關首長發現承辦、監辦採購人員有前項應行迴避之情事而未依規定迴避者，應令其迴避，並另行指定承辦、監辦人員。廠商或其負責人與機關首長有機關承辦、監辦採購人員對於與採購有關之事項，涉及本人、配偶、三親等以內血親或姻親，或同財共居親屬之利益時，應行迴避之情形者，不得參與該機關之採購。但本項之執行反不利於公平競爭或公共利益時，得報請主管機關核定後免除之。採購之承辦、監辦人員應依公職人員財產申報法之相關規定，申報財產。請託或關說，宜以書面為之或作成紀錄，不得作為評選之參考。
- 4、公職人員利益衝突迴避法：政府為建立公職人員利益衝突之規範，於 2000 年 7 月 12 日公布實施「公職人員利益衝突迴避法」（以下簡稱本法）。本法所稱之「利益衝突」，是指「公職人員執行職務時，得因其作為或不作為，直接或間接使本人或其關係人獲取利益」（本法第 5 條）而言。那又為什麼特別要求公職人員要迴避呢？事實上就是為了使民眾信賴政府，透過法律制度導正過去「肥

水不落外人田」、「有關係好辦事」的通病。制定公職人員利益衝突迴避法之目的為藉制定陽光法案，以促進廉能政治，端正政治風氣，有效遏阻貪污腐化暨不當利益輸送，乃政府施政之重點，為澄清吏治，凸顯政府積極推動陽光法案之決心，增進人民對於公職人員廉潔操守及政府決策過程之信賴，建立公職人員利益衝突之迴避規範。公職人員利益衝突迴避法與公職人員財產申報法、政治獻金法、遊說法等，均為健全陽光法案體系而努力之具體表現，故其性質上係屬陽光法案之一環。

貳、文化藝術採購機制檢視

文化藝術之特質，與一般財務、勞務及工程等採購相較，有相當大的差異性。其專業性、異質性、多元且難以量化，非能單以價格衡量決標，須事前有完整先期規劃作業，如專業諮詢會議、擬定招標文件，評審作業，協商議價等複雜程序，較一般採購程序更為繁瑣，採購品質不易掌握，採購效率較易低落，若以價格取勝，則易犧牲品質且驗收機制難以執行。

一、學術界與藝文界對採購機制之看法

對於文化藝術性質之採購，採購法有諸多作法，並對文化藝術服務採購之特性訂定相關之機制，採購機關如能善用適合的招標方式，應該可以符合文化藝術工作者之期望；只是採購機關不願或不懂運用或未善用採購法各種規定時，這些良法美意即無法發揮其功能。

採購法已賦與機關辦理文化藝術採購很大的作業彈性，就法令面而言，已符合現實環境之需求，例如，採購機關可不經公告方式直接邀請具專業素養之藝文人士或團體辦理限制性招標（即議、比價），尚非一定要公開競標而以最低標為決標原則。此外，「文化藝術獎助條例」亦將「公共藝術設置」排除適用採購法。

學術界與藝文界對採購法適應不良的原因，有二：一是公務員不敢承擔責任，二是我國學術與藝文對政府的依賴性大（劉新圓，2002：189-190）。

針對學術界與藝文界對採購法有所適應不良，有鑑於此，財團法人國家政策研究基金會教育文化組集合產、官、學界相關人士，於2001年12月21日，召開文化藝術與政府採購法座談會，探討文化藝術採購機制，共同從事深度討論，希望能找尋適當的解決之道。經分析該座談會內容，與會學者專家對藝文採購有以下七點意見：

(一)採購流程冗長，不符藝文採購有其時效要求。

漢寶德首先提出：問題出在執行面，他說：

要談政府採購法對文化產品採購產生的衝擊，可以從執行面的角度來探討、溝通。首先，政府方面，因為罰則嚴厲，採購人員若觸犯採購法，最高可判無期徒刑、而選擇性與限制性招標，難以被採用，事後審計模式使得第一線業務人員皆以最保險的作業處理採購業務不敢放手做事，以避免被會計、審計系統的人要求事後報告。故處理採購的業務人員(尤其基層單位)，不論採購對象是否能選擇為專業服務，統統以公開性招標形式辦理。其次，因採購流程繁瑣，造成文化業者接案時程緊迫，連帶影響品質，政府採購法的立法精神在防弊與越便宜越好，卻和文化建設希望品質第一的訴求相違背。

(二)授權採用選擇性及限制性招標仍有疑慮。

另外漢寶德也提出：

根據政府採購法第18條表示，所謂「選擇性招標」，是指以公告方式預先依一定資格條件辦理廠商資格審查後，再行邀請符合資格的廠商投標。所謂「限制性招標」，指不經公告程序，邀請二家以上廠商比價或僅邀請一家廠商議價。由於文化藝術產品的特殊性，使得它不適合以公開性招標採購，但是選擇性招標

與限制性招標卻很少被採行政人員使用。

(三)藝文採購係價值取向而非價格取向。

漢寶德更提到：

對藝文界方面影響是，造成文化的創作與獨特性格被合法地犧牲，以價格取代價值，將文化創作量化。因為藝文界人士等非因營利事業人士，不論對象為何，只要涉及有對價之交易，皆被視為廠商；許多的文化藝術專業人士不願參與政府文化建設工作。行政程序的繁瑣，使得熟悉行政步驟者較易取得委託案的機會，至於不懂或不耐者則退縮而不願參與；許多文化單位因為忙著比案子而不能做研究。

(四)採購審查會公平性深受質疑。

漢寶德指出：

審查會公平性受質疑：政府採購品質、效率、功能好壞與否，也取決於主管判斷能力，故應賦與主管一定的裁量權，信任其操守，當然得審慎考量裁量權的基礎，如此才能兼顧防弊與充份授權。據了解，機關辦理文化藝術採購時，經常引用第22 條第2項第9、10款的規定，依靠評審委員會來決標，判斷參與廠商。但是審查委員會這樣的民主決策機制是否有破綻，可不可能變成主管的「白手套」、推卸責任或其決策合法化通路等諸多問題，文化藝術工作者對委員會的公平性，也提出了很大的質疑。

(五)藝文採購人員欠缺文化素養。

當時擔任樂山基金會執行長丘如華，則認為：

文化藝術工作者擁有的，通常較著重在創意、智慧與經驗；所提供的服務是很多人很難來評比的。文化藝術工作者對處理行政作業大多沒有經驗與多餘時間、

人手來處理，而相對地藝文採購人員也欠缺文化美學素養。

(六)藝文採購尚未建立資料庫。

2001年擔任視覺藝術協會監事陸先銘提出：

就目前的審查委員制度來看，審查委員的專業人士選取有相當程度的問題，因為很多審查委員對文化藝術的內容及藝術文化生態及人才上不是非常熟悉，所以主辦單位的行政人員占了很重的份量，而在選取審查委員時，實際藝術工作者參與者比例很少，反而是建築方面的專業人士比例較多，造成藝術工作者對實質內容發言沒有太大的權利。建議政府可成立一個審查人員資料庫，資料庫內部有很多具專業背景及素養的藝術工作者，而這個名單再每隔一段時間予以更新，且審查人員不能連任，讓審查人員一方面具有專業素養，還可以防止弊端，讓沒有專業背景的主管機關人員，可以透過這個資料庫取得所需資料。

(七)藝文採購保證金機制流於一般商品採購。

2001年任職於工程會企劃處第三科的王麗鳳科長表示：

藝文界可向機關反應保證金及期限之不合理處：關於文化藝術活動的委辦，屬勞務採購，得免押標金及保證金，機關堅持要求提供致生困擾者，建議向機關反映。

二、文化藝術之採購機制

政府預算支出必須受法令規範，但強調創意與美學的藝文採購，與重視公開、公平、競爭的採購法，看似有所衝突，其實兩者可以在採購法「重視採購品質」的立法意旨下得到交集。簡言之，採購法並非僅能運用價格標，而無視藝文美學、文化創意等品質需要，文化創意與採購法並非無交集，惟是否願意承擔採購品質責任，實有賴執行者之美學素養與承擔決策的用心。

機關人員依採購法第 22 條第 1 項第 14 款採限制性招標辦理文化創意採購，往往結案後，即遭審計機關查核，且審計機關查核後常有不同意見，深感困擾；檢調、審監單位防弊心態，致機關人員選擇相對安全的招標方式，以避免被調查、稽核，使機關文化創意採購作業潛在被壓抑而慢慢僵化。漢寶德即曾指出：「政府知道民間對採購法有很多抱怨，曾修法放鬆。但是缺乏周詳的制度，公務人員都不敢輕易使用放鬆的條文」。

惟目前實務上，採購法所定採購作業方式具多樣性，各機關可依各種不同招標決標方式搭配運用：

- (一)公告金額(新臺幣 100 萬元)以上之採購，機關得採公開招標或選擇性招標搭配最有利標，就文化創意產業廠商之專業知識、能力、創意、造詣、技藝、經驗或價格等項目，作綜合評選，以整體表現最優之最有利標為決標對象。
- (二)屬委託專業服務、技術服務或資訊服務者，得依採購法第 22 條第 1 項第 9 款暨「機關委託專業服務廠商評選及計費辦法」、「機關委託技術服務廠商評選及計費辦法」及「機關委託資訊服務廠商評選及計費辦法」，準用最有利標之評選規定，公開客觀評選優勝廠商。
- (三)屬辦理設計競賽者，得依採購法第 22 條第 1 項第 10 款暨「機關辦理設計競賽廠商評選及計費辦法」，準用最有利標之評選規定，公開客觀評選優勝廠商。
- (四)屬藝文採購者，得依採購法第 22 條第 1 項第 14 款暨「機關邀請或委託文化藝術專業人士機構團體表演或參與文藝活動作業辦法」，採不經公告方式逕邀請具專業素養之藝文人士或團體，或經公告審查程序審查優勝廠商。
- (五)採購金額未達公告金額但逾公告金額十分之一者，得依採購法第 23 條所定中央機關未達公告金額採購招標辦法第 2 條規定辦理。依該辦法第 2 條第 1 項第 3 款採公開取得廠商書面報價或企劃書辦理者，得參考最有利標精神，擇符合需要者辦理比價或議價。綜上，為避免發生劣幣驅逐良幣之情形，機關其實可以就文化藝術服務者之技藝、藝術表現、經驗或價格等項目，作綜合評選，選取

符合需要之最有利標為決標對象，不必以符合需要之最低標為決標對象。而依據綜合評分之結果，所以得標者可能會是一個分數高且價格合理之優秀文化藝術服務者。

第二節 臺中市藝文採購作業模式

壹、藝文採購之類型

藝文採購具有高度專業性與異質性且難以量化，為讓採購品質及創意並存，其採購制度上就特別設計有多元途徑，例如：最有利標、準用最有利標公開評選優勝廠商、異質採購最低標、固定價格、取最有利標之精神等方式，已可就文化藝術採購，作各種不同招標決標方式的搭配運用，以達到預期之採購功能及效益，不至於為防弊而犧牲品質與創意。對於機關應如何選擇適當的決標制度，立法者顯然是授與採購機關很大的裁量空間。目前臺中市藝文採購習用的採購制度有下列數種：

- 一、屬公告金額十分之一（新台幣十萬元）以下之小額藝文採購，得直接向符合需要之文化藝術服務者採購，免提供書面報價或企劃書，以發揮採購效率，其優點是快速簡單；缺點是無法比價，幾乎是文化藝術工作者報價多少就給付多少。
- 二、屬未達公告金額而逾公告金額十分之一（超過新臺幣 10 萬元未達 100 萬元之間），採公開取得報價單之藝文採購：依據採購法第四十九條之規定，公開徵求文化藝術服務者提供書面報價，刊登於政府採購公報或公開於工程會之資訊網路，以取得三家以上文化藝術服務者之書面報價，擇 2 家以上符合需要者進行比價，其優點是採購較公平、規模較小，且知名度不高的文化藝術工作者或團體也能有機會參與、作業方式簡單、採購效率較快；缺點是採購品質較不易控制、承攬的文化藝術服務者較不易控管、大都以接近底價承包、節省公帑效益不大。

三、屬未達公告金額而逾公告金額十分之一(超過新臺幣 10 萬元未達 100 萬元之間)，採公開取得企畫書之藝文採購：依據採購法第四十九條之規定，公開徵求文化藝術服務者提供企劃書之公告，刊登於政府採購公報或公開於工程會之資訊網路，以取得三家以上文化藝術服務者之企劃書，於招標文件內載明將考量廠商投標內容之整體表現，一併提供評審項目及其權重或配分，由機關自行外聘委員及內聘委員成立之評審小組，通知提送企畫書之文化藝術服務者進行簡報，辦理綜合評審後擇定，取最有利標精神而擇最符合需要者議價，或擇兩家以上最符合需要者依序議價或比價。其優點是不必報上級機關核准、不必成立採購評選委員會、可擇符合機關需求廠商來承攬、較能掌控採購品質；而缺點是廠商以接近底價承包、無法節省公帑、評比作業稍為費時、還要外聘評審委員、採購效率稍差、承辦壓力稍大。

四、不限採購金額，直接採用限制性招標：依據採購法未達公告金額辦法第 2 條第 1 項第 1 款規定，如有符合採購法第 22 條第 1 項第 14 款情形者，得採限制性招標，由機關需求或承辦採購單位就個案敘明符合該款之情形，簽報機關首長或其授權人員核准後，僅邀請 1 家最符合需要者進行議價。其優點是可選擇知名度高的藝文工作者(例如：雲門舞集、明華園歌仔戲團、朱宗慶打擊樂團等大團)、採購效率較佳；其缺點是：資訊封閉缺少競爭，容易造成少數獨占、首長裁量權之擴大、忽略較小規模藝文工作者、承攬價格接近底價，甚至以底價承包、無法節省公帑。

五、屬公告金額(新台幣 100 萬元)以上之藝文採購，採準用最有利標：100 萬以上之藝文採購屬規模較大的藝文活動，臺中市藝文機關辦理此預算規模藝文採購，以採準用最有利標居多。其藝文採購標的屬性是專業服務及技術服務者，會依據採購法第 22 條第 1 項第 9 款至第 10 款規定，以限制性招標辦理之委託專業服務、技術服務、設計競賽之經公開客觀評選為優勝者，分別依機關委託專業服務廠商評選及計費辦法、機關辦理設計競賽廠商評選及計費辦法規定辦理。至其評選優勝廠商之作業，準用最有利標之評選規定。其準用最有利標之採購方式具有下列特色：

(一) 不論採購金額大小，無須於招標前報上級機關核准。

- (二) 於招標前成立採購評選委員會，訂定或審定招標文件之評選項目、評審標準及評定方式。但有前例或條件簡單者，得由機關自行訂定，並於開標前成立評選委員會即可。
- (三) 辦理公開評選公告。(應公開於工程會採購資訊網路，並刊登政府採購公報)
- (四) 等標期依招標期限標準之規定辦理。
- (五) 依招標文件規定辦理開標、評選優勝廠商。投標廠商家數無限制，縱僅一家廠商投標亦可開標；如欲採行協商措施，應預先於招標文件標示得更改之項目。如由廠商自行報列價格者，應將價格納為評選範圍，不可因為評選後有議價程序，而認為不必將價格列為評選範圍。
- (六) 與優勝廠商辦理議價，或按優勝序位，依序與二家以上之優勝廠商辦理議價後決標。如已於招標文件訂明決標之固定金額或費率者，則以該金額或費率決標。但須注意議價程序仍不得免除，無須議減價格，可議定其他內容。採用準用最有利標經公開評審之採購方式，其優點是：可擇最佳且符合需求的藝文服務者承攬、提高採購品質；缺點是評審作業複雜、採購效率慢、承辦壓力稍大。

就整體藝文採購制度設計來說，臺中市各藝文機關在進行「藝文採購」，不論金額大小，都可以更為彈性地選擇採準用最有利標，經公開評審或採限制性招標邀請文化藝術專業人士機構團體表演或參與文藝活動逕行議價簽報核准等程序，已可有效提昇藝文採購的品質，突破過去「藝文採購」長期為人所詬病，以最低金額決標的規定。

貳、藝文採購之問題

目前若不解決或改善藝文採購規範運用面相關問題，必難以發揮整體文化藝術政策之效益，且藝文採購事務也將受限於規範框架而難有突破。當前臺中市藝文採購規範運用之問題，主要有以下幾點：

一、評審作業太過封閉，應有公開透明機制，評選結果上網公佈，以提昇採購透明度。

評選委員名單未公開透明，難以防止採購評選委員會發生弊端；對於各採購案件採購評選委員會之評選結果，資訊亦不夠透明，容易讓人產生誤解，若能適時公布於主管機關之資訊網站，以接受社會大眾之公評，可增加採購評選制度之透明度，防杜評選委員循私不公或與廠商勾結作出不合理之評審。

二、評選委員會之組成欠周詳，評選委員來源區域化。

採購評選委員雖可由工程會公布之專家、學者名單資料庫中遴聘組成，惟部分委員可能居住北高兩地，因路途遙遠，無意願加入臺中市藝文機關採購評選委員會，久而久之，則形成專家、學者區域化問題，連帶產生投標廠商可能洞悉機關外聘委員名單；另因工程會公布之評選委員係以專業背景為考量，臺中市藝文機關無法瞭解遴聘委員之品德操守，極易造成評選不公之情事。

三、評選委員遴選困難，外聘委員擔負之責任與支領報酬相對難顯公允。

「採購評選委員會組織準則」第 4 條之 1 規定：「機關辦理不同之採購案，應避免遴選相同之專家、學者擔任委員。但無其他更適合者，不在此限」。臺中市藝文機關於辦理採購案件時，曾出現遴選合作關係良好且配合度高之同一批專家學者擔任委員之情形，雖無違法之處，惟相同評選委員參與評審時日一久，極易衍生受人情請託，而作出違背專業判斷之弊端情事。另依現行作業規定，不論評選案件之案情複雜度，出席評選案之外聘評選委員均係依據行政院頒「各機關學校出席費及稿費支給要點」支領出席費 2,000 元，此對預算規模較大之採購而言，評選時廠商所提之企劃書等資料數量往往相當龐雜，評選委員需投注大量心力及時間詳閱檢視廠商投標企劃書等文件。其支領報酬出席費 2,000 元顯難反映實際工作量與所擔負之責任，致使部分學者專家，雖列名於工程會資料庫建議名單中，卻對擔任評選委員興趣缺缺，或者受聘後出席評選會議意願低落，影響採購品質。

四、內部派兼評選委員未考量工作經驗與專業知識，有欠周延。

依據「採購評選委員會組織準則」第 4 條第 1 項規定，評選委員係由臺中市藝文

機關就具有與採購案相關專業知識之人員派兼或聘兼之。因業務繁忙，人力不足，具豐富工作經驗與專業知識之同仁抽不出時間參與評選委員會，演變成機關內部人員，不就個案考量有否具備專門知識，重覆輪流互為單位間不同採購之評選委員。

五、部分機關所訂底價與公告之預算金額差距過大。

底價訂定欠周詳，部分機關所訂底價與公告之預算金額差距過大，衍生價差過大、操弄底價、有失誠信之爭議，特別是廠商於減價時，在未知悉底價金額之情下，書明願照底價承做後所生爭議。

六、評選結果公布尚無時限規定，延宕採購決標程序。

準用最有利標投標截止日、資格審查及評選（審）時間如間隔太久，易生程序外接觸之情事。因該等案件之評選過程，相關法令尚無時限規定，雖部分評選案截標後數日即辦理評選作業，惟仍有少數標案延宕遲遲無法辦理評選作業。也許是邀聘評選委員不易，評選日期無法定案，除造成承辦單位行政負荷外，更讓外界存有質疑空間。

七、評選委員名單保密措施及公正性未臻周延。

機關人員於開始評選前容易忽略評選委員名單應保密，簽核之公文未謹慎處理，相關文件未妥善收存，部分案件其開會通知等文書未以密件處理。應使採購底價封保管暨評選委員名單保密等作業程序更加嚴謹周密，落實採購之公正性與公平性。另欠缺提醒內派及外聘評選委員特別留意「採購評選委員切結書」內容，應公正辦理評選，且應兼顧效率、品質、公正及清廉，不得與所辦採購案有利益關係之廠商私下接洽與該採購案有關之事務，導正評選委員對職責的認知。

八、等標期雖符合法令下限規定，但實務上不利廠商準備企劃書。

機關辦理藝文採購案件，應視案件之規模、複雜程度及性質，考量廠商準備投標文件提出企劃書所必需之時間「合理」訂定等標期，不得逕以下限期限定之，目前實務上等標期雖符合法令下限規定，但卻不利廠商準備企劃書參與投標，形成不公平之競爭。

九、招標需求文件事前規劃欠周延，造成契約內容未臻完善。

承辦人未盡早規劃需求書內容及相關招標文件，倉促移請採購單位辦理勞務委託，

日後因契約未嚴格規範廠商履約責任，廠商無法確實履約，機關履約管理不確實，無法核實驗收，衍生採購爭議。

參、藝文採購之作業缺失

臺中市文化局為臺中市文化主管機關，肩負落實文化市政發展目標之責，包括所轄二級機關也積極推展文化藝術業務，藝文採購數量日益增加，複雜度也提高，但縣市合併後，整個機關及所轄二級機關，員額並未相對增加，業務十分沉重，影響藝文採購事項之執行。檢視其藝文採購作業模式，有許多實務面向問題：

- 一、**機關人員心態保守**：機關人員對採購法及其子法解釋令迭有修正或有互相矛盾情形，造成機關人員擔心害怕違法，解釋相對保守，包括：預算編列、執行時程等，讓需要彈性的文化創意工作不易推行。
- 二、**機關人力留才不易**：藝文機關業務繁重度、複雜度及困難度，應配置適當之人力規模，使各層級職務之列等合理化，避免考試初分發的新手公務員，到職滿 1 年 4 個月，就想調職其他機關，無法久留任，使機關淪為公務員代訓所，應暢通人事升遷管道，擴大遴才、選才、留才之利基，以提升人力素質與服務效能。
- 三、**機關行政效率不彰**：政府的行政效率非常重要，但目前在藝文機關裡專業且有承辦工作經驗者不足，執行藝文採購案涉及提列需求、送先期計畫、編列預算、擬定招標文件、公開標或審查、開標、評選、決標、簽約、履約、驗收、結算、申訴、調解等等複雜之權責分工，依照不同個案狀況，隨時需要有經驗者的專業判斷，冗長的行政程序往往造成行政效率不彰。
- 四、**採購對象決定由上而下**：臺中市政府文化局局長係依「地方制度法」第 55 條第 2 項之規定，由直轄市長政治任命的一級機關首長，其職務為「比照簡任第十三職

等」，此類職務乃屬於「政務職」，是機關政策之決定與策劃者，負有推動藝文政策所有責任，相對地對於所有藝文採購標的有主導決策權，依「機關邀請或委託文化藝術專業人士機構團體表演或參與文藝活動作業辦法」其基本的精神，就是授權機關首長負完全責任，明定機關辦理藝文採購，其不經公告審查程序者，邀請或委託對象之名稱，簽報機關首長或其授權人員核准即可，這就是機關首長的裁量權；尤其是採限制性招標是機關首長決定要辦理哪一類型藝文活動，要邀請哪一知名團體，機關首長可下達規劃方向，由上而下來決定藝文採購內容及對象，機關首長受命負責機關的運作，當然也負有品質上的成敗責任。

五、**採購訓練方向僵化**：現行採購專業人員資格考試訓練之基礎訓練班達 80 小時，各機關多以採購單位專責人員或主管納入優先參訓對象；惟機關需求、使用單位或主持開（決）標、驗收人員，甚至監辦單位，均有全面熟悉採購法之必要。然渠等人員並無充足名額或時間參與基礎訓練班訓練，致採購錯誤行為態樣重複發生，影響採購業務之推動。

第四章 臺中市藝文採購經驗之反思與策進

本章分為二小節，第一節是根據臺中市政府文化局內部檢討採購缺失、訪談對象與問題設計來反思藝文採購問題之存在，第二節運用訪談結果分析，闡述藝文採購作業之策進取向。

第一節 藝文採購經驗之反思

藝文採購樣態多元又複雜，機關內部相關承辦人員，面對每次不同藝文採購案，可能遭遇不同問題，要全盤了解採購作業程序及如何選擇合適採購方式，經驗傳承相當重要，而機關人員能否秉持專業經驗確實傳承乃重要的關鍵。

壹、機關內部採購缺失之檢討

臺中市政府於2012年8月30日、9月3日及9月7日辦理「各機關學校辦理採購實務所面臨問題檢討座談會」計3場次，聽取臺中市所屬各機關學校辦理採購業務同仁所面臨的困境與問題，同時為使臺中市新任採購業務人員能更有效率學習採購實務經驗，爰成立「採購種子教師通訊網」，以建立臺中市政府具有採購專業資格及實務經驗人員之通訊名單，期以透過分區採購實務經驗傳承及專任分工等方式，提供臺中市各機關學校辦理各項採購案件及時就近諮詢服務，以利提升採購效率及品質，順利推動市政。

臺中市政府文化局政風室也辦理2012年「藝文展覽活動」採購講習暨座談會，由文化局及所屬二級機關採購業務相關承辦人員，對於窒礙難行之處提案討論，曾邀請採購法領域之專家學者座談討論，給予承辦人員與機關可資遵循參考之意見。茲分別說明個案如下：

一、個案一：各中心辦理展覽活動招標採購案未能順利完成決標簽約，情況急迫，如何因應。

(一)緣起：各中心辦理展覽活動招標採購案未能評審優勝廠商或流標，因情況急迫需趕辦採購，甫能如期辦理展覽活動，如何善用採購法規定辦理藝文展覽活動採購。例如某中心辦理「○○○特展」僅有 1 家廠商投標且經召開評審委員會結果評分平均 61.6 分，未達 70 分無法列為優勝廠商，不得參加議價，乃簽准迫於時程，為求妥辦及時完成，分開逕洽廠商辦理採購，恐有違採購法第 14 條分開辦理採購規定。無法決標者或得否逕行援用採購法第 22 條第 1 項第 3 款規定得採限制性招標「遇有不可預見之緊急事故，致無法以公開或選擇性招標程序適時辦理，且確有必要者。」

(二)爭議焦點：

1. 依採購法施行細則第 13 條規定應先行簽准分別辦理採購之適當理由，不宜於事後無合格標再行拆案辦理採購，但分別採購只能偶一為之。
2. 採購法第 22 條第 1 項第 3 款及 105 條第 1 項第 1、2 款規定之意旨，乃於遇有不可遇見緊急事故與重大事故、緊急危難須緊急處置之採購事項，若有符合該構成要件始得援用該條文規定辦理採購，不能濫用。
3. 僅有 1 家廠商投標且經召開評審委員會結果，未達合格分數，無法列為優勝廠商，符合本法第 22 條第 1 項第 1 款「以公開招標、選擇性招標或依第 9 款至第 11 款公告程序辦理結果，無廠商投標或無合格標，且以原定招標內容及條件未經重大改變者。」規定，即無廠商投標或無合格標得依上開規定辦理限制性招標，其依採購法第 18 條第 4 項規定不用經公告程序，但還是要辦理評選作業。
4. 依採購法施行細則第 23 條之 1「機關辦理本法第 22 條第 1 項所定限制性招標，得將徵求受邀廠商之公告刊登政府採購公報或公開於主管機關之資訊網

路。」規定觀之，限制性招標係得公告刊登政府採購公報或公開於主管機關之資訊網路。

(三)解決方案：無廠商投標或無合格標得依採購法第 22 條第 1 項第 1 款規定辦理限制性招標，雖無須辦理公告事宜，惟仍要辦理評選作業。

二、個案二：建請專輯美編設計及印刷之採購案採最有利標、準用最有利標、取最有利標精神之決標方式辦理採購。

(一)緣起：某中心辦理「○○○聯展」專輯美編設計及印刷採購案，經費概算 38 萬元，依中央機關未達公告金額採購招標辦法第二條第一項第三款規定辦理採購作業，以最低標之決標方式，投標廠商計有 8 家，最低標廠商以 21.4 萬元得標，標比 56.32%，承攬廠商延遲交貨致展覽活動在即，影響專輯品質。逾公告金額或逾公告額 10 分之 1 未達公告金額之設計印刷採購，建請依政府採購法第 52 條第 1 項第 3、第 22 條第 1 項第 9 款、中央機關未達公告金額採購招標辦法第 2 條第 1 項第 1 款、3 款規定辦理最有利標、準用最有利標、取最有利標精神之決標方式，成立評審小組辦理評(選)審事宜，較能符合履約品質及採購效益。

(二)爭議焦點：

- 1.公告金額 10 分之 1 以上、公告金額以下之採購案，並無工程、財物及勞務採購性限制，得參考最有利標精神，以擇符合需要者辦理比價或議價。
- 2.公告金額以上之採購案，若屬工程、財物採購者，適用最有利標決標；若屬勞務購者，準用最有利標評選優勝廠商。
- 3.以財物採購適用最有利標者，就沒有議價機制，如學校將辦理營養午餐食材採購界定為食材配送服務採購，爰財物採購就改為專業服務(勞務)採購形，得與優勝廠商進行議價程序。又如視廳設備採購，就相關設備而言，屬財物

採購；就安裝工程或安裝服務而言，屬專業服務(勞務)採購；單純工程不得行認定為財物、勞務採購。

4.依採購法第 7 條第 4 項規定「採購兼有工程、財物、勞務 2 種以上性質，難以認定其歸屬者，按其性質所占預算金額比率最高者歸屬之。」規定，是以有把握屬性認定其為工程、財物或勞務採購為處理原則，無法認定其歸屬者，方按其性質所占預算金額比率最高者歸屬之。爰此，專輯設計與印刷採購，得據以認定為財物或勞務採購歸屬。

(三)解決方案：專輯設計與印刷辦理採購，首先依採購法第 7 條規定認定為財物或勞務採購歸屬，再依採購金額級距，辦理適用最有利標、準用最有利標或取最有利標精神之招標採購案，以提昇履約品質及採購效益。

三、個案三：機關不得意圖規避政府採購法之適用，分開辦理公告金額以上或公告金額 10 分之 1 以上之採購。

(一)緣起：採購法第 14 條規定機關不得意圖規避本法之適用，分開辦理公告金額以上之採購。其有分開辦理之必要，並經上級機關核准者，應依其總金額核計採購金額，分開按公告金額或查核金額以上之規定辦理。採購法施行細則第 13 條復規定採購法第 14 條所定意圖規避本法適用之分開，不包括依不同標的、不同施工或供應地區、不同需求條件或不同行業廠商之專業項目所分開辦理者。機關分開辦理公告金額以上之採購，法定預算書已標示分開辦理者，得免報經上級機關核准。各機關不得意圖規避政府採購法之適用，分開辦理公告金額以上或公告金額 10 分之 1 以上未達公告金額之採購，務必注意採購案件拆案分批辦理之適法依據及經辦人員疏失責任。

(二)爭議焦點：

1.98,000 元印刷採購，接近 100,000 元，不能續行洽同一廠商印刷。

2.本案允宜援用中央機關未達公告金額採購招標辦法第 2 條第 1 項第 1 款及第

2 款「未達公告金額採購之招標，其金額逾公告金額 10 分之 1 者，得以下列方式之一辦理：符合採購法第 22 條第 1 項第 1 款至第 15 款所定情形之一者，得採限制性招標。符合採購法第 22 條第 1 項第 16 款所定情形，經需求、使用或承辦採購單位就個案敘明不採公告方式辦理及邀請指定廠商比價或議價之適當理由，簽報機關首長或其授權人員核准者，得採限制性招標，免報經主管機關認定。…」規定，另得辦理擴充議價程序，但應注意不得跨越採購金額級距。機關不得意圖規避本法之適用分批辦理採購，得偶爾分別辦理採購，但並非無限上綱至整年度、直轄市長、縣市長任期，而係以個案活動認定有無分批採購情形。

3. 解決方案：未達但接近 100,000 元採購，允宜依中央機關未達公告金額採購招標 辦法第 2 條第 1 項第 1 款及第 2 款規定辦理採購。

四、個案四：如何辦理展覽活動採購案，較能符合採購效益、提高行政效率、節省公帑並能減少浪費，並可避免直接逕洽特定廠商涉有圖利之嫌，以保護公務員避免觸法。

(一).緣起：

各中心展覽活動採購究以下列何種方式辦理較能符合採購效益，並兼顧經辦展覽活動業務需求。一項展覽活動所有各項目採購以一個標案方式辦理採購：各中心辦理展覽活動得依政府採購法公開招標、公開取得、限制性招標(適用、準用最有利標、取最有利標神)規定辦理採購。報經上級機關核准或法定預算書標示分開辦理採購。統一辦理印刷採購(含設計，但有美編設計、展品拍照等特殊需求須另洽廠商辦理者除外)：除另有不同需求條件、不同行業廠商得分別辦理採購外，專輯與大圖輸出、圖文輸出、展覽簡介、作者簡介，及海報、邀請卡、書卡、說明牌、摺頁、文宣、導覽手冊等設計與印刷採購，仍有同一廣告設計或印刷廠商得承攬印製，悉數以 1 招標案發包。

分類印刷採購項目辦理採購：包括有 1.展覽宣傳大圖、藝術家簡歷年表、入口大圖、展覽大圖、背景大圖等設計及印刷招標採購。2.專輯設計印刷招標採購 3.海報、邀請卡、感謝卡、書卡、說明牌、摺頁、文宣、導覽手冊...之設計印刷招標採購。

(二)爭議焦點：

臺中市政府很少採用選擇性招標，亦未見各機關援用，大都以複數決標方式處理。採購法第 21 條第 1 項、第 4 項規定機關辦理選擇性招標，得預先辦理資格審查，建立合格廠商名單，並應平等對待資格審查合格之廠商。如大圖輸出、海報印刷採購，建立 6 家合格廠商名單，有的廠商配合度不好、遲延交貨，下次就不再洽其印刷輸出，此舉違反上開公平對待合格廠商，其實應該以輪流方式洽 6 家廠商採購，不能集中向某 1 家廠商採購。至複數決標得採分區、分項、分量方式決標予 2 家以上廠商，俾利各業務科執行，有權挑選配合度好的廠商，就自然淘汰不好的廠商，印刷量就會減少，這就是市場競爭機制。機關並能與配合度好的廠商辦理後續擴充，如此，就能繼續逕洽配合度好的廠商採購。

(三)解決方案：分類印刷採購，採開口契約複數決標。基於文化活動多樣性、專業性，若業務單位有特殊需求，當然得視採購金額級距另行辦理採購。

貳、訪談對象與問題設計

由於本研究旨在探討機關人員是否善用政府採購法辦理藝文採購；機關人員辦理藝文採購實務上所面對之困難所在？藝文採購制度設計、藝文採購規範運用、藝文採購作業模式於實務上是否有窒礙難行之處等問題？並以臺中市藝文機關為範圍。因此，針對訪談對象的選取務須考量其代表性，諸如：對藝文採購業務之現況、職場環境、工作經驗具有深切認識的人員，並實際參與藝文採購作業，期能經由不同立場、觀點反映及提出適切意見。

一、研究對象與實施過程

本研究採取立意抽樣法，訪談對象的選擇樣本，主要由研究者依實際觀察瞭解，選取服務年資至少3年以上，對於本研究背景及問題既有充分了解且有實際參與經驗者，並針對不同層級職位、不同業務職掌加以分類其代表類型，選取訪談樣本共9人，藉以調查並分析他們對於藝文採購業務的實務經驗及彼此間的互動關係得到研究結論。

確認訪談對象名單後，接著為進入研究場域時能與受訪者有良好互動，並取得信任，由研究者親自與受訪對象聯絡說明本研究目的與內容，徵得同意後即約定訪談時間、地點進行，並把訪談提綱事前以電子信箱傳送給受訪者，使其預先了解訪談內容，以利訪談之順利進行。本研究訪談時間為2012年3月1日至5月10日止，訪談地點則選在訪談對象之辦公室內，徵得受訪者同意全程錄音，並對於訪談內容重點加以摘要筆記紀錄，訪談結束後再轉換為逐字稿，並從逐字稿篩選、整理分析受訪資料，作為本研究歸納結論之依據。本研究為顧及研究倫理、受訪者隱私，受訪者資料皆以匿名編號方式呈現，受訪者名單如表4-1。

表 4-1 訪談個人資料表

代碼	服務年資	受訪者身分	訪談日期
A	3年	採購專責人員	102年3月1日
B	11年	採購專責人員	102年3月7日
C	20年	業務單位主管	102年3月7日
D	10年	業務承辦人員	102年3月7日
E	11年	業務承辦人員	102年3月7日
F	5年	業務單位主管	102年3月11日
G	15年	採購單位主管	102年3月11日
H	12年	監辦會計人員	102年5月6日
I	23年	機關副首長	102年5月14日

資料來源：本研究整理

二、問題設計

訪談大綱的設計乃就藝文採購制度設計、藝文採購規範運用、藝文採購作業模式三

個層面來思考，歸納整理出機關未善用政府採購法辦理藝文採購之真正原因，評估是否有何窒礙難行之處。本研究根據上述三個層面研擬出八大問題，探討藝文採購實務上所面臨之困難，原則上每位受訪者題目相同，期以從不同立場針對不同層面人員的看法，交叉分析獲得真實資料，以發現問題、歸納結果。

為使研究能更具嚴謹以提高效度與信度，本研究在設計完成訪談大綱後，由研究者先對受訪名單中挑選一名進行預試訪談，由訪談技巧中建立受訪者的信任感，並測試訪談提綱是否洽當?藉以發現是否有需要修改或補足缺漏之處。本研究在實施預訪後，再經與指導教授討論修定訪談提綱的內容。

三、訪談提綱：分別就藝文採購制度、藝文採購規範、藝文採購作業三個項目來設計訪談題目，詳如表4-2。

表 4-2 訪談提綱

項目	訪談題目
採購制度	1.機關是否善用政府採購法來辦理藝文採購之看法。 2.機關首長或監辦人員是否支持採用限制性招標或準用最有利標之看法。 3.採購之效率與品質是否有待提升之意見。 4.有何困難之處與改進建議。
採購規範	1.行政法規體制是否合宜之看法。 2.有無窒礙難行之處。 3.法條文及相關作業規定解讀之狀況。

表 4-2(續)

<p>採購作業</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1.機關是否有採購專業人才缺乏。 2.主管與承辦人員是否均熟悉法令與流程作業規定之評價。 3.新進人員對採購業務是否有辦法很快上手之看法。 4.新手有哪些困難? 可從哪些方面提升承辦能力之見解。 5.激勵採購人員之建議。
-------------	--

資料來源：本研究整理

第二節 藝文採購作業之策進

本節依據前一節訪談問題的設計，就文化藝術採購機制的三大構面：藝文採購制度設計、藝文採購規範運用、藝文採購作業模式，對於臺中市藝文機關之承辦採購業務相關人員，包括訂定招標文件、辦理招決標、履約及驗收等階段採購相關事項之主管、承辦人員、監辦人員及機關首長、副首長等進行深度訪談，由接受訪談對象的實務經驗與對於藝文採購的意見看法得到真實情況，期能透過本研究發現問題，並提出檢討和改進建議，以提供機關人員善用採購法，提升採購效率與品質，並增進機關採購效益與效能。

壹、訪談結果

表 4-3 關於採購制度方面訪談意見

訪談主題	意見
一、善用政府採購法	<p>(一)有裁量權的機關首長爲了避嫌、機關人員在心態上較爲保守，仍傾向上網公開審查，一來可挑選廠商創意，二來得以避嫌，未善用採購法來辦理藝文採購(B、C、D、E、G、I、H)</p> <p>(二)會因應活動類型的需求，善用採購法來辦理藝文採購(A、F)</p>
二、支持採用限制性招標或準用最有利標	<p>(一)害怕有行政疏失或瑕疵而被究責、社會觀感、外界的檢視等因素，造成機關首長或監辦人員不支持採用限制性招標(C、D、E、G、H)</p> <p>(二)機關首長或監辦人員會支持採用限制性招標(A、B、F、I)</p>
三、採購之效率與品質	<p>(一)廠商所提供服務建議計畫優劣參差不齊。(A)</p> <p>(二)熟面孔廠商來投標，廠商企劃能力不佳，提案內容不豐富，礙於執行時間緊迫，勉強決標，活動品質創意不足，履約狀況欠優，需要機關嚴加督促履約內容。(B)</p> <p>(三)短時間內擬定出活動需求內容規格書，有其困難。(C)</p> <p>(四)評選機制難以執行。(D)、(G)</p> <p>(五)執行時程都相當短又急迫，投標廠商意願不高，常無人投標，嚴重影響採購品質與效率。(E)</p> <p>(六)機關內負責規劃藝文活動需求計畫的能力欠缺。(F)</p> <p>(七)內部委員人選也未必都能提供專業看法，評選出來的優勝廠商，其履約品質仍未臻理想。(G)</p> <p>(七)採公開評選作業繁瑣複雜且冗長，採購人員承辦經驗不</p>

表 4-3(續)

	<p>足，行政效率較不佳。(H)</p> <p>(八)採購案件繁多但獨落在一位專責採購人員身上，僅能作形式上的審查。人員的專業與工作量是比較關鍵所在。(I)</p>
<p>四、困難之處</p>	<p>(一)藝文採購作業期程冗長(A)</p> <p>(二)採購人員行政裁量權之保障深恐動輒得咎、怕觸法，裁量權不易拿捏。(B)</p> <p>(三)評選機制難以執行、還有督促得標廠商誠信履約。(C)</p> <p>(四)對「專業素養、特質」認定上有困難，主觀認知不同(D)</p> <p>(五)專業公正且公平的評選委員不易尋(E)</p> <p>(六)簽報限制性招標時須做足準備，詳細了解邀請或委託對象才能提出合宜理由(F)</p> <p>(七)無法從中找到優質藝文工作者或團體、履約品質及成果驗收難以嚴格要求(G)</p> <p>(八)公開上網辦理十萬元以上之藝文採購案太多，花費很多人力與作業時程(H)</p> <p>(九)運用藝文採購需要很大的 Guts，還要有說服點(I)</p>

表 4-3(續)

<p>五、改進建議</p>	<p>(一) 建議提高小額採購金額上限。(A、H)</p> <p>(二)應從興利角度而非防弊角度著手，簡化法定程序以減輕採購人員工作量。(B)</p> <p>(三)制定機關內部作業規範(C)</p> <p>(四)法條內容應再檢討修訂(D)</p> <p>(五)擴增委員名單資料庫名額(E)</p> <p>(六)辦理準用有利標公開評選案件，請考量多遴選其他機關之資深公務員擔任評選委員或者遴選實務經驗豐富的退休公務人員來擔任。(F)</p> <p>(七)建議主管機關可以考慮修法，取消新台幣十萬元以上之藝文採購案就要採公開招標或公開審查之規定(G)</p> <p>(八)建議文化部辦理藝文採購座談研習會，將研習案例會同工程會合作出版(I)</p>
---------------	--

表 4-4 關於採購規範方面訪談意見

訪談主題	意見
<p>一、行政法規體制</p>	<p>(一)法規體制大致來說是考慮周詳而合宜(A、D、E、G、H)</p> <p>(二)仍有不合宜之處(B、C、F、I)</p>
<p>二、窒礙難行之處</p>	<p>(一) 尙無窒礙難行之處 (A、E、F)</p> <p>(二) 採購效益或專業判斷之考量有技術性障礙。(B)</p> <p>(三) 是藝文工作者對象的選擇、藝文採購態樣非常多，對條文規範解讀看法不同，易徒生爭議。(C)</p> <p>(四) 用準用最有利標，機關已完全喪失其對活動內容的主導權。(D) 10萬元以上須公開辦理採購案件遽增，人力需求增加。</p> <p>(五) 對「文化、藝術專業人士、機構或團體」的定義模糊不清</p>

表 4-4(續)

	<p>(G)</p> <p>(六) 監辦人員的職責與機關首長之裁量權難以釐清。(H)</p> <p>(七) 是沒有窒礙難行，但採購方式好的途徑運用要多加宣導。</p> <p>(I)</p>
三、法條文及相關作業規定解讀	<p>曾發生承辦人員與監辦單位對於採購法條及作業規定解讀不同。(A、B、C、D、E、F、G、H、I)</p>
四、雙方意見相左其後續執行依據	<p>(一)由機關首長或其授權人員決定，但最後機關首長仍以監辦單位意見為依歸較多。(C)</p> <p>(二)請上級機關或主管機關釋疑。(A、B、E、G)</p> <p>(三)諮詢相關單位尋求解答(D)</p> <p>(四)由機關首長定奪或由承辦人員主動諮詢相關採購單位的意見，再作協調溝通(F、D、H)</p> <p>(五)雙方意見相左時要靠協商，基本上會尊重採購專責單位的見解，最後由機關首長決定。(I)</p>

表 4-5 關於採購作業方面訪談意見

訪談主題	意見
一、採購專業人才	<p>(一)沒有採購專業人才缺乏情形(A、B、C、D、E、F)</p> <p>(二)有採購專業人才缺乏情形(G、H、I)</p>
二、熟悉法令與流程作業規定	<p>(一)熟悉(C、H)</p> <p>(二)不太熟悉(A、B、D、E、F、I)</p> <p>(三)承辦人員不太熟悉、單位主管比較熟悉(G)</p>

表 4-5(續)

<p>三、新進人員辦理採購業務</p>	<p>(一)沒辦法立刻上手(A、B、C、D、E、F)</p> <p>(二)案件簡單可依循前例辦理(G、I)</p> <p>(三)因人而異(H)</p>
<p>四、新手困難處</p>	<p>(一) 案件簡單可依循前例辦理(A)</p> <p>(二)承辦藝文採購經驗不豐(B、C、E、G)</p> <p>(三) 文件內容不夠嚴謹詳實，相關作業程序摸不著頭緒(D)</p> <p>(四)未確實依相關規定辦理，常遭監辦人員 件退件(H)</p> <p>(五) 採購事務的精隨或微細的法令應遵循 事項要靠主管來帶領(I)</p>
<p>五、提升新進人員承辦採購相關業務能力</p>	<p>(一)多增加新人參加相關訓練課程、鼓勵其 向採購實務先進請益、優先派訓。(A、B、 C、E、G、H)</p> <p>(二)建議國家考試增加共同科目採購法(D)</p> <p>(三)單位主管積極督促，帶領進入狀況，提 升承辦能力。提供案例新進人員參辦。(F)</p> <p>(四)適時獎勵來提升新人承辦能力(I)</p>

表 4-5(續)

<p>六、激勵採購人員</p>	<p>(一)從考績制度來思考(B、C、D)</p> <p>(二)口頭鼓勵、敘獎鼓勵，公開表揚方式來激勵。(A、B、D、G、I)</p> <p>(三)實質激勵、給予專任採購人員採購專業加給(B、C、F、G)</p> <p>(四)採學習型領導的方式以激勵(H)</p> <p>(五)提升組織成員的向心力(E)</p> <p>(六)要多支持同仁參與採購法基礎養成課程(I)</p>
-----------------	---

貳、訪談結果分析

- 一、大多數受訪者表示，機關人員在心態上較為保守、擔心被外界關注，機關首長為了避嫌、怕被扣上圖利特定對象的大帽子，還有省卻溝通上的麻煩，為免於被放大檢視，即使預算規模不大的藝文採購案，機關首長仍傾向上網公開審查，一來可挑選廠商創意，二來得以避嫌，難以全面善用採購法辦理藝文採購。
- 二、認為機關首長或監辦人員支持與不支持採用限制性招標者大約各占半數，不支持的原因是考量的面向，非僅單一法制面，尚有社會觀感、外界的檢視、執行面等多重思維方向並且害怕有行政疏失或瑕疵而被究責。
- 三、深度訪談中9位受訪者均認為機關之整體採購效率與品質尚待提升，包括：機關地域性及標案預算多寡等考量，影響廠商投標意願，投標廠商重複率高，廠商所提供服務建議計畫優劣參差不齊，藝文採購招標作業較繁複且冗長、標案承辦人是否用心邀標、機關內負責規劃藝文活動需求計畫的能力欠缺、廠商是否提供具特色的計畫，廠商企劃能力不佳，提案內容不豐富，礙於執行時間緊迫，勉強決標，活動品質創意不足，履約狀況欠優，需要機關時時刻刻督促履約內容，履約品質未臻理想

等等，均影響採購品質與效率。

- 四、受訪者認為：為符合採購法相關採購流程規定，藝文採購作業流程繁雜，需逐層級核准，作業期程冗長，若屬臨時交辦案件，或被不可預測因素影響，往往因此延誤了藝文活動辦理時效，造成行政效率不彰。
- 五、公開審查案件，專業公正且公平的評選委員不易尋，主管機關工程會公開之委員名單資料庫內居住中部地區委員不多，北高兩地委員出席意願不高，常遭拒絕參與。建議擴增委員名單資料庫名額，以利機關評選機制順利執行。
- 六、對於採購法之法規體制大致來說是考慮周詳而合宜，採購法整體來看是良法，可以杜絕許多弊端，但也扼殺了文化創意。工程會頒行了各項投標須知、契約等範本，但採購類型多樣化，未必都適宜。單一採購法對某種需求面向的機關，未必都能滿足。
- 七、機關經常發生承辦人員與監辦單位對於採購法條及作業規定解讀不同之情形，雙方意見相左時由機關首長定奪或由承辦人員主動諮詢相關採購單位的意見，再作協調溝通，基本上會尊重採購專責單位的見解，最後由機關首長決定。
- 八、機關大部分沒有採購專業人才缺乏之情形，但對於採購法令與流程作業規定，承辦人員不太熟悉、單位主管比較熟悉。
- 九、新進人員要承辦採購相關業務，因經驗不足，沒辦法立刻上手，但案件簡單可依循前例辦理。
- 十、指定資深同仁專責指導新進人員，傳承業務及採購案執行經驗，多增加新人參加相關訓練課程、鼓勵其向採購實務先進請益、優先派訓。
- 十一、對於激勵承辦採購相關業務人員，除了提升組織成員的向心力、口頭鼓勵、敘獎鼓勵，公開表揚方式等，還有實質激勵給予專任採購人員採購專業加給，採學習型領導的方式，多支持同仁參與採購法基礎養成課程。

綜上，訪談內容分析，藝文採購制度設計是可以選擇合宜之採購方式，以獲得較佳

之採購效益，非一味地以省錢省事為考量。但大多數機關未善用採購法來辦理藝文採購，機關首長或監辦人員不支持採用限制性招標亦占半數。這些藝文採購行為在其決定招標方式、審標、決標過程，屬採購法雙階理論之前階段，即決定與否與對象階段，定位為公法關係，為執行公權力之行為，相關爭議適用行政程序法、訴願法。採購法第 74 條規定：「廠商與機關間關於招標、審標、決標之爭議，得依本章規定提出異議及申訴。」採購申訴審議委員會對申訴所作之審議判斷，依採購法第 83 條規定，視同訴願決定。準此，採購法中廠商與機關間關於招標、審標、決標之爭議，屬於公法上爭議，其訴訟事件自應由行政法院審判。

採購法在第六章爭議處理中規定，廠商對於機關辦理採購，認為違反法令或我國所締結之條約、協定，致損害其權利或利益者，得以書面向招標機關提出異議，並由採購申訴審議委員會作出審議判斷，且該審議判斷視同訴願決定。由此可知，採購法無疑將招標機關決定由哪一家廠商得標之行為，視為是一種執行公權力行為，亦即廠商與機關在此一前階段發生公法關係；而決定得標廠商後，如何履行契約及給付義務，則依據私法之規定來處理，此後階段屬如何履行契約階段，亦即藝文採購案的契約履行、驗收付款、發生爭議等階段，廠商與機關發生私法關係，招標機關此階段之行為，屬私經濟行政行為。



第五章 結論

文化就是國力；也是臺灣的關鍵實力。在這個急遽變動的時代，民眾對於政府機關提供文化藝術服務的需求日益增加，如何提供更有品質、更有效益的文化藝術服務，是政府藝文機關當前思考的重要議題，必須積極思考如何因應變遷，在符合採購法規範圍內，發展出具有更宏觀的藝術文化服務機制。

採購法雖歷經 4 次修正且相關子法陸續訂定後，採購業務衍生問題也相對都有解決之道，採購制度日趨成熟，經過十六年的試煉與社會演進之下，惟仍有部分規範設計難免未臻周全之處，尚待參酌藝文機關及執行者的實務經驗與認知看法，集思廣益以建立更完善藝文採購的制度。

第一節 研究發現

本研究由相關文獻探討及臺中市藝文機關辦理藝文採購實務分析，並針對臺中市藝文機關之承辦採購業務相關人員，包括：訂定招標文件、辦理招決標、履約及驗收等階段採購相關事項之主管、承辦人員、監辦人員及機關首長、副首長等進行訪談。經整理分析結果，得到了以下的發現，期能給中央主管機關與地方政府、基層藝文機關與承辦人員等作參考。

壹、採購制度面

一、就臺中市藝文機關整體來說，未善用採購法來辦理藝文採購者占多數，因為機關人員及首長在心態上較為保守，怕被外界解讀為圖利特定藝文團體或藝文專業人士，為免於被放大檢視，害怕有行政疏失或瑕疵而被究責，難以全面善用採購法來辦理藝文採購的，監辦單位會計人員若有所質疑，機關就會配合不採限制性招標。有裁

量權的機關首長爲了避嫌、怕被扣上圖利特定對象的大帽子，還有省卻溝通上的麻煩，就會改採公開招標方式。

二、超過半數的受訪者表示機關首長或監辦人員有支持限制性招標，而不支持採用限制性招標的機關首長，考量的面向非僅單一法制面，尚有社會觀感、外界的檢視、執行面等多重思維方向。

三、所有受訪者都表示機關在藝文採購的效率與品質上尙有待提升，問題出在預算執行時間窘迫，人力不足且多爲業務新手，運用採購法的嫻熟度與了解，都要再提升。評選機制難以執行，學有專長與美學素養的評選委員，因路途遙遠或出席費不高等因素，擔任評委意願不高。

貳、採購規範面

一、藝文採購作業流程繁雜，需逐層級核閱批准，且爲符合採購法相關流程規定，藝文採購作業期程冗長，採購人員行政裁量權之保障深恐動輒得咎、怕觸法，裁量權不易拿捏，權責不清，監督不足，便易生流弊。

二、提昇採購效率有待簡化作業程序，多數採購案件卻占小量的金額，公開上網辦理十萬元以上之藝文採購案太多，花費很多人力與作業時程，如何簡化繁雜作業程序以符合成本效益，值得主管機關改進以提升效率。

三、採購法之法規體制大致來說是考慮周詳而合宜。

四、比較窒礙難行之處是藝文工作者對象的選擇，藝文採購態樣非常多，對條文規範解讀看法不同，易徒生爭議。

參、採購作業面

- 一、大部分受訪者表示藝文機關並沒有採購專業人才缺乏情形。
- 二、新進公務人員承辦藝文採購經驗不豐，沒辦法立刻上手。採購人員人事較不安定，業務經驗無法順利傳承，必須花費較大的成本加強在職訓練及業務技能。
- 三、激勵包含總務單位採購發包主管及人員、業務單位主管及承辦人員、監辦單位人員等同仁，要先從考績制度來思考，考績除了有形的作用外，更大的作用在於心理層面的影響。另外要提升組織成員的向心力、實質激勵給予專任採購人員採購專業加給、口頭鼓勵、敘獎鼓勵，公開表揚方式等。

第二節 研究建議

政府採購業務之推動為市政建設及社會整體發展所不可或缺之基石，且採購業務之辦理及採購目的之達成攸關公共利益。如何提升機關學校整體採購效能及確保採購品質仍是目前採購環境重要的議題，經本章第一節之研究發現後，提出下列出具體建議，供基層採購人員、藝文機關、地方政府、中央主管機關，未來推展藝文採購業務之參考。

一、對基層採購人員的建議

(一) 應積極參加採購專業訓練，主動提升法規認知能力

採購法及其相關法規非常細瑣，是保護基層採購人員的寶典，應加強對法規的了解與嫻熟度，每個人對法條的解讀認知能力會因經驗累積而提高，採購人員應熟讀並瞭解其內容精髓後方可運用自如，妥善運用人力資源，尊重各行各業專業領域，多請益採購實務專家，與不同立場的人員看法不同時應多協商溝通。面對知識經濟及全球化的世代，公務員必須不斷充實自己，熟練採購作業實務，以柔軟的態度，不斷充實自我，強化專業能力，追求成長與進步，並經由終身標竿學習來強化工作智能。

(二)宜善用管道尋求即時協助，提升行政作業正確性與時效性

藝文採購相關參考案例不多，基層承辦人員為避免因不熟悉作業程序，以不合宜之作業方式辦理藝文採購，造成計畫裹足不前、執行延宕，應該善用管道，例如向主管機關尋求協助、釐清機關人員在辦理藝文採購計畫時各作業階段程序疑義，執行程序概念明晰及正確化，提升行政作業正確性與時效性。

(三)宜積極通過採購專業證照考試

為加強提昇採購單位人員專業能力之目的，採購專業人員資格考試訓練發證及管理辦法第六條規定：採購單位主管人員宜取得採購專業人員進階資格，採購單位非主管人員宜取得採購專業人員基本資格。主管及非主管人員，宜於其就（到）職之日起一年內，取得採購專業人員基本資格；主管人員並宜於其就（到）職之日起二年內，取得採購專業人員進階資格。前二項人員，逾期未取得採購專業人員資格者，機關應命其繼續參加訓練至取得資格止；其情形並列入年終考核獎懲參考。因此採購人員應熟讀相關法令規範，積極參加專業訓練或研討會，隨時注意並充實專業知識，廣泛且深入了解採購法令及實務智識，熟練行政作業程序，積極通過採購專業證照考試。

二、對藝文機關的建議

(一)提升組織成員向心力，多給承辦人員激勵

要先從考績制度來思考，落實平時考核，激勵工作士氣，善用現行激勵措施，主動積極辦理獎勵直屬長官對承辦績優的採購案例同仁，應立即給予公開表揚，除了以口頭鼓勵、敘獎鼓勵方式來激勵同仁提昇士氣外，也應採學習型領導的方式激勵，將採購專業課程，排入常態訓練，加強宣導承辦案例，並多多支持同仁參與採購法基礎養成課程。破除官僚制度，擬具可行創新的激勵措施，以提昇組織工作績效，乃為機關重要課題。

(二)善用退休公務員專業守法之特質

善用公務員專業守法之特質，多遴選現職資深公務員及退休公務員參與機關公開評選，藉由辦好評選作業。由公務員負起責任，強化採購作業品質，營造健康清廉採購環境。

(三)指定資深同仁經驗傳遞新進人員

單位主管應積極督促，帶領新進人員進入工作狀況，提供案例參考來提升承辦能力，並資深同仁專責指導新進人員，傳承業務及採購案執行經驗，建置 SOP 作業程序表、優先派訓相關採購專業課程。藉由經驗交流，取長補短，鼓勵在職進修，創造和諧、溫馨的辦公環境。

三、對地方政府的建議

(一)建立完善常態訓練機制，加強培育採購專業人才

工程會在 2003 年 1 月 28 日發布「採購專業人員資格考試訓練發證及管理辦法」，凸顯訓練專業採購人才的重要性，但截至目前為止中央機關尚未設置完整的訓練機構，地方政府應常態安排採購相關講習或訓練，讓公務人員具備基本採購專業知識，以減輕承辦採購業務的負荷，結合地方政府資源共享，增廣視野促進員工終身數位學習機會。

(二)爭取員額擴編補足人力，實施職務輪調增進工作歷練

依地方制度法所授權制定之「地方行政機關組織準則」第 22 條規定，直轄市之直轄市政府之員額總數，除醫院及警察、消防機關之員額外，轄區人口在二百萬人以上者，不得超過一萬五千四百人。臺中縣市合併改制為直轄市後，行政機關員額高限可達 9,000 人，但因行政院對改制後前 3 年定有員額管控措施，所以各改制直轄市政府並未大量增加編制員額數。但直轄市的文化業務服務趨勢是包山包海，大量增加藝文採購事項，卻苦於人力不足，業務量暴增後惡性循環，造成機關人員調職或申請退休的人數大增。地方政府應正視這個問題，積極爭取員額擴編補足人力，並確實實施員工職務輪調制度，增進工作歷練，

降低承辦人員流動率，以利業務之順利推動。

(三)規劃以多元採購業務輔導方式，建構優質採購制度與環境

臺中市政府為強化所屬各機關、學校、公營事業採購制度之建立與管理，以提升整體採購效能，落實分層負責，特訂定臺中市政府暨所屬各機關學校採購作業要點，並宣達臺中市政府暨所屬各機關學校採購作業要點修訂條文執行面 Q&A，也訂定臺中市政府內部控制制度共通性作業範例-採購業務標準化作業流程及控制重點，提供採購單位、監辦單位、需求或使用單位、採購評選委員會、工作小組有 SOP 作業程序遵循依據，惟這些規定都是一體適用，無法針對個別採購類型有細項說明，應規劃以多元採購業務輔導方式，如透過增設多樣採購法規諮詢之管道、採購問答集之編製等，以提供各機關辦理採購面臨實務問題之參考運用，協助所屬機關順利完成採購事項，並減少基層人員工作負擔，建立專業、廉潔與公正之形象。

四、對中央主管機關建議

(一)宜提升採購法專業知識為公務員普遍必備知能，爭取採購專業加給

建議國家考試增加一門共同科目「採購法」，透過考試先行強化公務人員對採購法的認知與熟悉、減少訓練時間與公帑的浪費，並改善新進公務人員面對業務難以上手，遭遇挫折的問題。並積極爭取給予採購人員專業加給，讓採購專業人員願意留任，提昇採購專業人員士氣。

(二)宜體察基層聲音檢討修法，分層授權提升採購效率

採購法的主要立法目的是顧及興利與防杜弊端，並藉此建立政府廉潔形象。若防弊之目的，與推展國家文化藝術政策之目的兩者相衝突之時，政府該如何取捨呢？中央主管機關應多傾聽基層人員的需求與建議，即時做作業規範之檢討修正，調高小額採購門檻金額為新台幣 50 萬元，這樣相當頻繁的新台幣 100 萬以下、10 萬元以上之藝文採購案，就可以縮短簡化行政作業時程，提升採購效率

之效果，以減輕採購人員工作量，並授權地方政府自訂規範辦理，既符合地方自治精神又能減少主管機關負擔，有效提高採購行政效率；也有助於優質藝文工作者或團體更有機會表現參與藝文活動。

(三)宜擴增專家學者建議名單資料庫，深化運用資深或退休公務員工作經驗

專業、公正且公平的評選委員不易尋，主管機關工程會公開之委員名單資料庫內居住中部地區委員不多，專家學者常婉拒長途跋涉擔任評選委員，應擴增專家學者建議名單資料庫，並開放讓機關主動推薦其他機關之資深公務員或者實務經驗豐富的退休公務人員納入專家學者建議名單資料庫中。

(四)應整理橫向法規宣導案例，加強推廣採購方式運用途徑

應由工程會整理出與採購法相關橫向連結法規、藝文採購宣導分享案例，讓行政人員得以選擇適用，協助藝文機關還有學術藝文界了解採購作業程序，並澄清社會各界對於採購法的諸多疑慮或誤解。





參考書目

一、專書及政府出版品

- 行政院文化建設委員會(2000)。文化藝術 VS 政府採購。台北：文建會。
- 行政院公共工程委員會(2000)。政府文化藝術採購作業手冊。台北：公程委員會。
- 行政院公共工程委員會(2000)。政府採購法逐條釋例彙編。台北：公程委員會。
- 行政院公共工程委員會(2000)。政府採購法錯誤行為態樣。台北：公程委員會。
- 行政院公共工程委員會(2001)。政府採購投標須知及契約範本彙編。台北：公程委員會。
- 行政院公共工程委員會(2001)。勞務採購一百問。台北：公程委員會。
- 行政院公共工程委員會(2001)。最有利標作業手冊。台北：公程委員會。
- 行政院公共工程委員會(2002)。政府採購法令彙編。台北：公程委員會。
- 行政院文化建設委員會(2010)。藝文採購作業參考手冊。台北：文建會。
- 林鴻銘(1998)。政府採購法之實用權益。台北：永然文化。
- 陳 敏(2003)。行政法總論。台北：新學林。
- 程明修(2005)。行政法之行為與法律關係理論。台北：學林。
- 潘淑滿 (2003)。質性研究－理論與運用。台北：心理出版社。
- 漢寶德(2006)。漢寶德談文化。台北：典藏藝術家庭。

二、期刊

- 王國武(1998)。政府採購法興利與防弊機制。主計月報，528，頁 53-62。
- 林志峰(1999)。文化採購藝術招標，「政府採購法」對文化藝術工作者的衝擊。國家文化藝術基金會會訊，12，頁 21。
- 林清波(1997)。政府採購法與提升採購效率。營造天下，20，頁 7-10。
- 林明鏘(2003)。行政契約與私法契約的比較研究。法學叢刊，191，頁 131-144。
- 林明鏘(2006)。促進民間參與公共建設法事件法律性質之分析。台灣本土法學雜誌，82，220頁。
- 林金定、嚴嘉楓、陳美花(2005)。質性研究方法：訪談模式與實施步驟分析。身心障礙

研究季刊，13(2)，頁123-124。

周肇熙(1999)。談政府採購法品質提昇。品質管制月刊，2，38-41。

高育麟(1997)。公務人員培訓與政府採購專業知識之運用。考銓月刊，12，頁18。

張祥暉(2000)。政府採購法爭議處理機制之問題探討。月旦法學雜誌，56，頁119-130。

張祥暉(2003)。政府採購法修法後之問題探討。臺灣本土法學雜誌，47，5-19頁。

陳文雄(1999)。政府在採購制度扮演的角色。營造天下，43，頁13-15。

黃永泰(1999)。政府採購制度改造之研究。審計季刊，3，頁46-59。

黃 鎮(2004)。淺論雙階理論在本局辦理之國有土地出租、售業務行為之適用。國有財產雙月刊，30，頁1-7。

劉新圓(2002)。政府採購法對學術及文化界之影響。國家政策論壇，2(2)，頁189-190。

三、學位論文

王興昌(2001)。實施政府採購法之檢討以桃園縣轄工程採購為例。中華大學建築與都市計畫學系碩士論文，未出版，桃園。

王天健(2005)。政府採購法決標程序及相關爭議之探討及修正建議。國立交通大學科技法律研究所碩士論文，未出版，新竹。

王昭明(2009)。政府採購程序與機關裁量之限制。東吳大學法律學系碩士在職專班法律專業組碩士論文，未出版，台北。

王國武(2002)。政府採購法決標方式之決策分析暨其權重的研究。國防管理學院後勤管理研究所碩士論文，未出版，台北。

王淑芬(2006)。古蹟工程施工廠商最有利標評選作業之研究。中原大學文化資產研究所碩士論文，未出版，桃園。

古碧鴻(2005)。最有利標評選之個案研究。國立台灣科技大學建築系碩士論文，未出版，台北。

李衍儒(2000)。政府採購法對非營利組織的影響。國立政治大學公共行政學系碩士論文，未出版，台北。

李靜宜(2002)。我國政府採購制度之評估。台灣大學政治學研究所碩士論文，未出版，台北。

洪世芳(2002)。政府採購法對文化藝術採購之影響：文建會個案分析。國立政治大學行政管理碩士論文，未出版，台北。

洪添福(2004)我國政府採購制度變遷之探討。中正大學政治學系暨研究所碩士論文，未出版，嘉義。

吳韋潔(2001)。政府採購法實施後對研究發展之影響—以經濟部科技專案計劃為例。國立中山大學公共事務管理研究所碩士論文，未出版，高雄。

姚基祥(2012)。政府採購人員工作壓力之研究—以彰化縣政府為例。國立彰化師範大學商業教育學系碩士論文，未出版，彰化。

張祥暉(1999)。論政府採購法之爭議處理機制。國防管理學院法律研究所碩士論文，未出版，臺北。

陳思宏(2012)。雙階關係中前階行為效力對後階行為之影響—以政府採購為中心。東吳大學法律學系，未出版，台北。

郭成堯(2006)。政府採購決標滿意度評估模型之初步研究。國立中央大學土木工程學系碩士在職專班論文，未出版，新竹。

連文祥(2007)。政府採購管理制度之研究。世新大學行政管理學研究所碩士論文，未出版，台北。

許耀昇(2000)。政府採購法對科技專案影響評估之研究。國立臺北大學公共行政暨政策學系碩士論文，未出版，台北。

許炎煌(2006)。在中央機關「共同供應契約」採購制度下採購人員擇商偏向因素探討。國立交通大學管理學院碩士在職專班經營管理組論文，未出版，新竹。

許春來(2006)。公營事業民營化之採購實務與策略分析—以中華電信公司為例。開南管理學院航運與物流管理系碩士班論文，未出版，南投。

蔡郁崇(2000)。政府採購的雙元性—採購弊案的制度性起源。清華大學社會學研究所碩士論文，未出版，新竹。

廖炳雄(2000)。政府採購法實施對採購人員運作影響之研究。東海大學公共事務碩士論文，未出版，台中。

賴輝煌(2011)。政府採購法實施現況與問題探討。國立臺灣海洋大學河海工程學系碩士論文，未出版，基隆。

蕭念祖(2000)。政府採購法實務—以基隆港務局為例。海洋大學航運管理研究所碩士論文，未出版，台北。

鄭全成(2006)。最有利標評分模式缺失檢討及其改善建議之研究。國立宜蘭大學土木工程學系碩士班論文，未出版，宜蘭。

楊顯欽(2000)。政府採購法實施後公共工程招標決標制度之研究—以高雄市政府為例。高雄第一科技大學營建工程研究所碩士論文，未出版，高雄。

四、網址：

工程會新聞稿(2009)。善用政府採購法可靈活辦理文創採購，2009年5月22日，取自 http://www.pcc.gov.tw/pccap2/BIZSfront/NewsContent.do?site=002&bid=BIZS_C09805669。

採購專業人員訓練教材(2012)。政府採購法規概要，2012年10月16日，取自 <http://www.pcc.gov.tw/pccap2/TMPLfronted/ChtIndex.do?site=002>。



附錄一、機關邀請或委託文化藝術專業人士機構團體表演或參與文藝活動作業辦法

法規名稱：機關邀請或委託文化藝術專業人士機構團體表演或參與文藝活動作業辦法
(2002年7月15日發布)

第一條 本辦法依政府採購法（以下簡稱本法）第二十二條第二項規定訂定之。

第二條 機關依本法第二十二條第一項第十四款邀請或委託具專業素養、特質或經公告審查優勝之文化、藝術專業人士、機構或團體表演或參與文藝活動（以下簡稱藝文採購），費用在公告金額以上者，其作業依本辦法之規定。

第三條 本法第二十二條第一項第十四款所稱文化、藝術專業人士、機構或團體，指經營或從事文化藝術獎助條例第二條各款事務之一，且具有相關專業知識、能力、造詣或技藝者。

第四條 機關辦理藝文採購，其不經公告審查程序者，應先將邀請或委託對象之名稱、具專業素養、特質之情形及不經公告審查程序逕行邀請或委託之理由，簽報機關首長或其授權人員核准後方得辦理。

第五條 具專業素養、特質之文化、藝術專業人士、機構或團體，得向機關主動提供其具專業素養、特質之資料，以供邀請或委託之參考。

機關為瞭解具專業素養、特質之文化、藝術專業人士、機構或團體之情形，得於政府採購公報或主管機關資訊網路，公開徵求前項資料。

第六條 機關辦理藝文採購，其採公告審查程序者，應符合下列規定：

一、公告應刊登政府採購公報；其登載事項，準用政府採購公告及公報發行辦法第六條第一項規定。

二、招標文件訂有投標廠商資格，其允許專業人士、機構或團體投標者，應就其適合者擇定之。

三、招標文件應訂明審查項目、審查標準及評定優勝者之方式。

四、應成立審查委員會辦理審查；其成員由機關首長或其授權人員就對於文化藝術具有專門知識之機關職員或公正人士派兼或聘兼之。

五、審查委員會應由委員五人以上組成；其會議之決議應有委員總額二分

之一以上出席，出席委員過半數之同意行之。

六、審查委員會之成立時機，準用本法第四十六條第二項有關底價之訂定時機。

七、前款審查委員會，機關得以本法第九十四條成立之評選委員會代之。

八、審查優勝者後，再辦理議價及簽約事宜。

九、不訂定底價者，由審查委員會審查經費，並得提出建議金額。

前項公告結果，僅一文化、藝術專業人士、機構或團體投標者，仍得進行審查。

第七條 機關辦理藝文採購，其招標文件所需載明事項、審查項目、審查程序、優勝者家數、審查作業、議價及決標，準用機關委託專業服務廠商評選及計費辦法第四條至第九條之規定。

第八條 機關辦理藝文採購，其服務費用及智慧財產權之處理，準用機關委託專業服務廠商評選及計費辦法第十條至第十八條之規定。

第九條 機關辦理藝文採購，得免收押標金、保證金。但招標文件另有規定者，不在此限。

第十條 機關辦理未達公告金額之藝文採購，非依本法第二十二條第一項第十四款辦理者，得準用本辦法之規定。

第十一條 本辦法自發布日施行。

附錄二、訪談大綱

您好：

感謝您同意參與本研究，分享寶貴意見與經驗，本研究主題為「臺中市藝文採購作業模式之研究」，主要以臺中市藝文機關業務需求單位主管及承辦人員、專責採購單位主管與承辦人員、監辦人員、機關首長或相關授權人員進行訪談，希望以不同的立場、實務經驗、意見觀點探討機關人員是否善用政府採購法辦理藝文採購，對於藝文採購制度設計、藝文採購規範運用、藝文採購作業模式，在實務上是否存在窒礙難行之處。您所提供的資料僅作為學術上之研究分析，絕不作為其他用途，受訪者身分將以編號保密匿名形式呈現以保護受訪者，敬請安心接受訪談，並再度感謝您的協助。

東海大學公共事務碩士在職專班
指導教授 紀俊臣 博士
研究生 張曉玲 敬上

訪談大綱

採購制度面

- 一、整體來說，您的工作機關是否善用政府採購法來辦理藝文採購？機關首長或監辦人員是否支持採用限制性招標或最有利標？為什麼？
- 二、您的工作機關整體採購之效率與品質是否有待提升？問題出在哪個環節？
- 三、根據您的經驗與瞭解，藝文採購作業實務上有何困難之處與改進建議？

採購規範面

- 一、政府採購法之行政法規體制是否合宜？有無窒礙難行之處？
- 二、您的工作機關是否發生承辦人員與監辦單位對於採購法條文及相關作業規定解讀不同？倘若承辦人員與監辦單位雙方意見相左時其後續執行依據為何？

採購作業面(人員)

- 一、您的工作機關是否有採購專業人才缺乏之情形?一般單位主管與承辦人員是否均熟悉法令與流程作業規定?
- 二、就新進人員來說，如要求承辦採購相關業務，是否有辦法很快上手?可能有哪些困難? 可從哪些方面提升承辦能力?
- 三、當今政府採購行政文化或組織氛圍，您覺得該如何激勵採購人員?(所指採購人員包含總務單位採購發包主管及人員、業務單位主管及承辦人員、監辦單位人員等)



附錄三、訪談紀錄

代號：A

訪談重點摘述

訪談日期：102 年 3 月 1 日

一、整體來說，您的工作機關是否善用政府採購法來辦理藝文採購？機關首長或監辦人員是否支持採用限制性招標？為什麼？

答：是，我們有善用政府採購法來辦理藝文採購。部分藝文活動因活動性質及特殊需求，為邀請具專業素養之團體或單位演出，需採用限制性招標以辦理符合宗旨及目標之活動，並可避免因非限制性招標而有不適宜廠商得標之情形，機關首長或監辦人員會因應活動類型的需求，決定是否採限制性招標，基本上都是支持的。

二、您的工作機關之整體採購效率與品質是否有待提升？問題出在哪個環節？

答：是有待提升。地域性及標案預算多寡等考量，影響廠商投標意願，投標廠商重複率高，廠商所提供服務建議計畫優劣參差不齊，標案承辦人是否用心邀標、廠商是否提供具特色的計畫，皆連帶影響採購品質。

三、根據您的經驗與瞭解，藝文採購作業實務上有何困難處與改進建議？

答：藝文採購作業流程繁雜，需逐層級核閱批准，且為符合採購法相關採購流程規定，藝文採購作業期程冗長，若屬臨時交辦案件，或被不可預測因素影響，往往因此延誤了藝文活動辦理時效，造成行政效率不彰。建議提高小額採購金額上限。

四、政府採購法之法規體制是否合宜？有無窒礙難行之處？

答：因法規及施行細則規範明確，且有公共工程委員會可供查詢。目前沒有窒礙難行，因有制度化的規定，可減少外界干擾。

五、您的工作機關是否發生承辦人員與監辦單位對於採購法條及作業規定解讀不同？如承辦人員與監辦單位雙方意見相左其後續執行依據為何？

答：曾發生承辦人員與監辦單位對於採購法條及作業規定解讀不同。採購法是單純條文規定，主管機關工程會對爭議性事件無法詳細規範，故有必要在機關內部透過召開座談會、討論會議方式加以探討，也可諮詢上級機關或其他機關專業採購人員辦理方式。

六、您的工作機關是否有採購專業人才缺乏之情形？一般單位主管與承辦人員是否均熟悉法令與流程作業規定？

答：的確機關採購專業人才是有不足之情形。很多承辦人員是菜鳥公務員，都不熟悉採購法運用細節及作業規定，主管就還好，工作經驗已累積多年，比較能熟悉採購法令與作業規定。

七、就新進人員來說，對於要承辦採購相關業務，是否有辦法上手？可能有哪些困難？需要從哪方面來提升承辦能力？

答：視案件複雜度而定，案件簡單可依循前例辦理。新進人員對採購法及行政流程尚未熟悉，招標文件內容易出錯，或未能即時引用相關法條辦理。新進人員應多利用時間上採購相關課程，或由單位前輩、主管輔導實務面。

八、您覺得該如何激勵採購人員？(上面所指採購人員包含總務單位採購發包主管及人員、業務單位主管及承辦人員、監辦單位人員等)

答：視採購效率佳或成果優異者予以嘉獎獎勵。還要落實平時考核，激勵工作士氣。

代號：B

訪談重點摘述

訪談日期：102年3月7日

壹、採購制度面

一、整體來說，您的工作機關是否善用政府採購法來辦理藝文採購？機關首長或監辦人員是否支持採用限制性招標或最有利標？為什麼？

答：基本上我工作機關是沒有善用政府採購法來辦理藝文採購的，盡量不用限制性招標，都是採公開審查或是準用最有利標。機關首長或監辦人員不太支持採用限制性招標，為了避嫌。

二、您的工作機關整體採購之效率與品質是否有待提升？問題出在哪個環節？

答：是有待提升。老是熟面孔廠商來投標，廠商企劃能力不佳，提案內容不豐富，礙於執行時間緊迫，勉強決標給整合行銷公司，活動品質創意不足，履約狀況欠優，需要機關時時刻刻督促履約內容。

三、根據您的經驗與瞭解，藝文採購作業實務上有何困難之處與改進建議？

答：採購法第六條規定採購人員行政裁量權之保障深恐動輒得咎、怕觸法，裁量權不易拿捏。採用限制性招標或準用最有利標之運用恐讓未得標廠商及審計機關認為有圖利之嫌，故無法有真正之行政裁量權。

還有採購法條文及細則規定太多，解釋令過多，無法一一詳細了解，怕忘記該做的事。應從興利角度而非防弊角度著手，簡化法定程序以減輕採購人員工作量。

四、政府採購法之行政法規體制是否合宜？有無窒礙難行之處？

答：根據政府採購法第六條第三項規定辦理採購人員於不違反本法規定範圍內，得基於公共利益、採購效益或專業判斷之考量，為適當採購之決定。在採購實務作業過

程中，因具有相當高度專業性，非一般公務人員短期可以處理得當，尤其在複雜變遷的經濟、法治、文化環境中，如何拿捏分寸、專業判斷之考量，我覺得很困難，有技術性障礙。

五、您的工作機關是否發生承辦人員與監辦單位對於採購法條文及相關作業規定解讀不同？倘若承辦人員與監辦單位雙方意見相左時其後續執行依據為何？

答：承辦人員與監辦單位對於採購法條文及相關作業規定解讀不同得情形是曾經發生的。採購作業程序繁瑣，須承辦人員與監辦單位雙方加強協調，以免違法，監辦單位的主計政風人員不應干預需求單位選擇最有利標或限制性招標。倘若承辦人員與監辦單位雙方意見相左時，一般會請上級機關或主管機關釋疑。

六、您的工作機關是否有採購專業人才缺乏之情形？一般單位主管與承辦人員是否均熟悉法令與流程作業規定？

答：我的機關是沒有採購專業人才缺乏之情形，因為一個機關需要一名專責採購人員就足夠了。但有專業採購證照的人才，難以留住。一般來說擁有採購證照的公務人員想調任到其他機關比較容易。我的機關單位主管與承辦人員對法令與流程作業規定還算熟悉。

七、就新進人員來說，如要求承辦採購相關業務，是否有辦法很快上手？可能有哪些困難？可從哪些方面提升承辦能力？

答：很多考試剛分發的公務人員，毫無實務經驗，當然要求承辦採購相關業務難以上手。時時刻刻擔心、怕動輒觸法。像臺中市政府每年都會舉辦多梯次採購法基礎班及進階班證照教育訓練，按業務實際需求，會安排新進同仁優先調配參訓，來提升承辦能力。

八、當今政府採購行政文化或組織氛圍，您覺得該如何激勵採購人員?(所指採購人員包含總務單位採購發包主管及人員、業務單位主管及承辦人員、監辦單位人員等)

答：以目前的人力編制來看，工作量增加，公務人員付出心力與所得無法保持平衡，只要求人員盡義務，卻未給予獎勵及保障，法規繁多，可能一不小心就觸法。我認為機關主管除了給予工作目標、建立價值觀、凝聚共識外，應該配合實質的激勵，例如提供工作上實質的回饋。建議給專任採購人員採購專業加給，其餘相關採購業務表現優異的承辦人員應給予獎金、敘獎、考績甲等鼓勵，或公開表揚是其有榮譽感與使命感。

代號：C

訪談重點摘述

訪談日期：102年3月7日

一、整體來說，您的工作機關是否善用政府採購法來辦理藝文採購?機關首長或監辦人員是否支持採用限制性招標?為什麼?

答：我工作的機關人員在心態上較為保守，難以全面善用採購法來辦理藝文採購的，像監辦單位會計人員若有所質疑，我的機關就會配合不採限制性招標。有裁量權的機關首長為了避嫌、怕被扣上圖利特定對象的大帽子，還有省卻溝通上的麻煩，就會改採公開招標方式。

二、您的工作機關之整體採購效率與品質是否有待提升?問題出在哪個環節?

答：採購制度的訂定是為了協助採購目標更有效地達成，並兼具防弊及興利二大功能。但實務上，我們機關在藝文採購的效率與品質上尚有待提升，問題出在我們業務單位要在短時間內擬定出活動需求內容規格書，有其困難。承辦業務者經常是業務新手，才剛考試分發進來，尚未進入狀況，也沒有工作經驗就要承辦大案子的藝文採購案，常所擬需求內容不明確，不符合長官期待與要求，契約書條文也訂得籠統不符

實際履約驗收所需。

三、根據您的經驗與瞭解，藝文採購作業實務上有何困難處與改進建議？

答：內部稽核控制的觀點是整個採購法設計的重點之一，但因為權責不清，監督不足，便易生流弊。因此實務上機關內部應有一套配合措施一併採行，否則徒法不足以自行，且各單位彼此制肘反而有失採購法訂定的原意，因此業務單位與採購單位及主計等監辦單位相關部門的協商便顯得非常重要。惟在取得共識之下，擬定一套機關內部作業規範，不管機關人員如何更替，都有相同的作業準則，達到真正的「法治」而非「人治」。

四、政府採購法之法規體制是否合宜？有無窒礙難行之處？

答：採購法之法規體制大致來說是考慮周詳而合宜。藝文採購的招標作業可採最有利標，準用最有利標、甚至採固定價格，機制彈性又靈活。藝文採購業務推行比較窒礙難行之處是藝文工作者對象的選擇，到底要邀請誰？如何判斷這文化藝術專業人士或團體是獨一無二的，且具有相關專業知識、能力、造詣或技藝？而且「專業素養」與「專業特質」有何區別？要如何認定？「文化專業人士」與「藝術專業人士」如何區別？要如何定義「專業」？「參與表演」與「參與文藝活動」有何區別？要如何定義「文藝活動」？藝文採購作業辦法沒有詳細解釋，其藝文採購態樣非常多，每個人對條文規範解讀看法不同，易徒生爭議。

五、您的工作機關是否發生承辦人員與監辦單位對於採購法條及作業規定解讀不同？

如承辦人員與監辦單位雙方意見相左其後續執行依據為何？

答：有發生過這情形，如果發生承辦人員與監辦單位對於採購法條及作業規定解讀不同，會再尋求其他管道解決，例如詢問上級機關或主管機關工程會等。如承辦人員與監辦單位雙方意見相左，都會再溝通協調，再無法有共識，就會由機關首長或其授權

人員決定，但最後機關首長仍以監辦單位意見為依歸較多。

六、您的工作機關是否有採購專業人才缺乏之情形?一般單位主管與承辦人員是否均熟悉法令與流程作業規定?

答：我工作的機關目前並沒有採購專業人才缺乏情形，是由有採購證照人員擔任。但他們多數表達不想長期擔任採購業務專責人員，希望有機會輪調，臺中市訂有公務人員職務遷調要點，明確規範辦理採購業務人員之職期，主管及非主管人員均為四年，但基於業務需要或表現優異者，得延長一年。採購人員於遷調後，至少間隔二年始得回任採購職務。一般單位主管與承辦人員如果有上過採購專業課程或參加訓練會比較熟悉法令與流程作業規定。

七、就新進人員來說，對於要承辦採購相關業務，是否有辦法上手?可能有哪些困難?需要從哪方面來提升承辦能力?

答：很多新進公務人員或約聘雇人員承辦藝文採購經驗不豐，沒辦法立刻上手，希望機關多提供參與學習機會吸取經驗。採購作業的複雜化，使得人力的重新配置及檢討現行作業程序勢在必行，而在現行人力編制不可能增加的情況下，多增加新人參加相關訓練課程，並鼓勵他們時時向採購實務先進請益。機關本身應適度宣導執行採購法的必要性及方式，畢竟採購法不是只適用於專辦採購人員，凡是政府機關內部的業務承辦人員均應具備的基本概念。

八、您覺得該如何激勵採購人員?(上面所指採購人員包含總務單位採購發包主管及人員、業務單位主管及承辦人員、監辦單位人員等)

答：要激勵包含總務單位採購發包主管及人員、業務單位主管及承辦人員、監辦單位人員等同仁，要先從考績制度來思考，提升考績除了有形的作用外，更大的作用在於心理層面的影響，絕大多數的公務人員，在乎的是他們的辛勞，在長官心中到底有

沒有被肯定，並與同儕相互比較，作為是否被公平對待的重要準據，尤其是對新進人員常因為年資較淺，即使工作努力盡責，業務績效高，也常被忽略，而被犧牲打考績乙等，考績就像一個優良認證標記，對多數承辦人員來說心理的滿足感遠大於對考績獎金的需求。

代號：D

訪談重點摘述

訪談日期：102年3月7日

一、整體來說，您的工作機關是否善用政府採購法來辦理藝文採購？機關首長或監辦人員是否支持採用限制性招標？為什麼？

答：我任職的機關是沒有完全善用政府採購法來辦理藝文採購，機關首長或監辦人員不支持採用限制性招標，也許考量的面向，非僅單一法制面，尚有社會觀感、外界的檢視、執行面等多重思維方向。

二、您的工作機關之整體採購效率與品質是否有待提升？問題出在哪個環節？

答：就藝文採購案來看，效率與品質的確還有待提升，文化藝術活動此類採購案較適宜以有利標為決標依據，綜合評選亦有許多專業考量，以避免學術藝文商業化之議，但評選機制難以執行，例如找不到合適的、學有專長與美學素養公正人士擔任外聘評選委員，且許多評選委員居住北、高兩地，想邀請他們參與評選委員會，大都遭拒絕，因為路途遙遠且僅有區區兩千元出席費，其參與意願不高。

三、根據您的經驗與瞭解，藝文採購作業實務上有何困難處與改進建議？

答：根據採購法第二十二條第一項第十四款「邀請或委託具專業素養、特質或經公告審查優勝之文化、藝術專業人士、機構或團體表演或參與文藝活動」，實務上會有「專業素養、特質」認定上的困難，每個人主觀認知不同，在校學生社團文化藝術表演

或業餘表演團體難道就不具表演專業嗎?國外團體有藝術專業?還是國內在地表演團體有專業素養?「文化、藝術專業人士、機構或團體表演」這些名詞定義模糊不清，難以明確，完全要仰賴機關首長的偏好及裁量權決定，容易遭外界質疑，有損機關形象。改進建議是法條內容再作酌修。

四、政府採購法之法規體制是否合宜?有無窒礙難行之處?

答：採購法之法條與作業規定多如牛毛，且迭有修正，但仍有不合宜之處，

建議主管機關要多傾聽基層地方機關實務需求的聲音，即時作法令規定之修訂。窒礙難行之處舉例來說，像是「藝文採購」雖依採購法第二十二條第一項第十四款之規定，亦可以採限制性招標之方式辦理採購，可是「機關邀請或委託文化藝術專業人士機構團體表演或參與文藝活動作業辦法」第四條又規定，機關辦理藝文採購，其不經公告審查程序者，應先將邀請或委託對象之名稱、具專業素養、特質之情形及不經公告審查程序逕行邀請或委託之理由，簽報機關首長或其授權人員核准後方得辦理。原則上不可直接找廠商議價或比價，必須以「公告審查」的方式審查出優勝廠商後，才可以與優勝廠商議價或比價，如果機關不願意以「公告審查」的方式辦理，就必須依規定將欲邀請或委託之廠商之名稱、具專業素養、特質之情形及不經公告審查程序之理由，簽報機關首長或其授權人員核准後，才可以辦理。亦即關於「藝文採購」，是以「公告審查」為原則，逕行邀請或委託為例外。但一個藝文活動案不是單一個藝文表演團體或個人藝文工作者而已，需要有數個藝文表演團體或個人藝文工作者，因此為了現實考量，機關只好避免用非常繁複的方式一一去分別辦理採購，就是用準用最有利標或者取最有利標精神之方式辦理評選或評審，選出可以安排所有展演的廠商來議價，所有展演的內容都由其負責，如此一來，就某種程度來說，機關已完全喪失其對活動內容的主導權，而且可能變成「強者更強」、「弱者更弱」的現象，因為比較弱勢與無知名度的藝文團體將沒有整合能力來參與投標，即使參與競標也難被評選為優勝者，要得標之機會可說更加困難。

五、您的工作機關是否發生承辦人員與監辦單位對於採購法條及作業規定解讀不同？如承辦人員與監辦單位雙方意見相左其後續執行依據為何？

答：承辦人員跟監辦單位對於採購法條及作業規定有時候也會碰到解讀意見不一致，因為角色立場的不同，解讀法條規定解釋函等也是主觀認定。除非採購程序有明顯違法，否則最後機關首長之裁示仍應照辦。

六、您的工作機關是否有採購專業人才缺乏之情形？一般單位主管與承辦人員是否均熟悉法令與流程作業規定？

答：我們倒是沒有缺乏採購專業人才，都會要求擔任採購發包人員要去受訓上課取得證照，也會要求其單位主管取得證照。但業務需求單位主管與承辦人員就沒有全面了解並熟悉法令與流程作業規定，因為工作業務繁忙，抽不出時間派訓他們參加採購專業課程。

七、就新進人員來說，對於要承辦採購相關業務，是否有辦法上手？可能有哪些困難？需要從哪方面來提升承辦能力？

答：新進人員雖不是擔任專責採購人員，承辦各項業務時仍與採購案相關，例如撰寫需求規格書、擬定招標文件、訂定履約條件、驗收等，都與採購法規運用息息相關，若沒有上過專業課程，是沒辦法順利上手，常常會文件內容不夠嚴謹詳實，相關作業程序也摸不著頭緒，都要仰賴單位主管或資深前輩教導，但每個人都業務繁重，實在很難撥出時間來帶領新人。建議國家考試增加一門共同科目「採購法」，透過考試先行強化公務人員對採購法的認知與熟悉、減少訓練時間與公帑的浪費，並改善新進公務人員面對業務難以上手，遭遇挫折的問題

八、您覺得該如何激勵採購人員？(上面所指採購人員包含總務單位採購發包主管及人員、業務單位主管及承辦人員、監辦單位人員等)

答：我覺得除了主管的口頭鼓勵外，也可以敘獎來鼓勵，還有考績升遷考核制度，或者可以公開表揚方式來激勵在採購事務上表現優異的同仁，但不能只限專責採購人員，其他承辦採購相關人員亦需激勵。並且機關要注意同仁權益與福利的增進，首先要能傾聽同仁的心聲，瞭解同仁的需要與期待，進一步照顧員工的需求，廣開溝通管道。

代號：E

訪談重點摘述

訪談日期：102年3月7日

一、整體來說，您的工作機關是否善用政府採購法來辦理藝文採購？機關首長或監辦人員是否支持採用限制性招標或最有利標？為什麼？

答：機關心態保守，很難善用政府採購法的，機關首長或監辦人員並不支持採用限制性招標或最有利標來辦理藝文採購案，因他們害怕有行政疏失或瑕疵而被究責。

二、您的工作機關整體採購之效率與品質是否有待提升？問題出在哪個環節？

答：我們機關整體採購之效率與品質是有待提升的，藝文採購若配合節慶時效，採準用最有利標公開審查方式，執行時程都相當短又急迫，投標廠商意願不高，常無人投標，招標多次無人投標，再來檢討活動需求規格及修改執行期程與履約條件，就嚴重影響採購品質與效率。

三、根據您的經驗與瞭解，藝文採購作業實務上有何困難之處與改進建議？

答：公開審查案件，專業公正且公平的評選委員不易尋，主管機關工程會公開之委員名單資料庫內居住中部地區委員不多，北高兩地委員出席意願不高，常遭拒絕參與。建議擴增委員名單資料庫名額，以利機關評選機制順利執行。

四、政府採購法行政法規體制是否合宜?有無窒礙難行之處?

答：尚屬合宜，不到窒礙難行。但主管機關與地方政府仍應多傾聽基層人員的需求與建議，即時做作業規範之檢討修正。

五、您的工作機關是否發生承辦人員與監辦單位對於採購法條文及相關作業規定解讀不同? 倘若承辦人員與監辦單位雙方意見相左時其後續執行依據為何?

答：常發生承辦人員與監辦單位對於採購法條文及相關作業規定解讀不同，彼此雙方看法不同，如果遇到雙方意見差距太大時，會請求主管機關書面釋疑。

六、您的工作機關是否有採購專業人才缺乏之情形?一般單位主管與承辦人員是否均熟悉法令與流程作業規定?

答：我工作機關的採購專業人才，是有取得採購證照的，但願意長久留在採購工作職務的意願不高，他們常希望可以輪調工作，覺得採購工作較為無趣且枯燥乏味，而且要面對業務需求單位常因趕辦業務時效，已屆年度結束關帳、獲上級補助規定完成期限，要求採購人員加速招標作業期程。而一般單位主管與承辦人員無法全面熟悉法令與流程作業規定，常在遇到問題時才臨時到處請教前輩或相關單位解答，也因人力不足、工作業務繁忙常抽不出時間來參加採購相關課程訓練。

七、就新進人員來說，如要求承辦採購相關業務，是否有辦法很快上手?可能有哪些困難? 可從哪些方面提升承辦能力?

答：以考試分發剛進到機關單位內的新人來說，如果要求承辦採購相關業務，是難以快速上手的，除了法令規定不熟外，整個行政流程及實務作業毫無經驗是困難點。機關單位主管會指定資深同仁專責指導新進人員，傳承業務及採購案執行經驗，也會

優先派訓相關採購專業課程。

八、當今政府採購行政文化或組織氛圍，您覺得該如何激勵採購人員?(所指採購人員包含總務單位採購發包主管及人員、業務單位主管及承辦人員、監辦單位人員等)

答：加強成員的向心力，例如定期透過聯誼、活動的舉辦，如大型計畫案、員工分組競賽、員工表演活動等，提升組織成員的向心力。這樣會比敘獎制度更有實質激勵效果。

代號：F

訪談重點摘述

訪談日期：102年3月11日

一、整體來說，您的工作機關是否善用政府採購法來辦理藝文採購?機關首長或監辦人員是否支持採用限制性招標?為什麼?

答：個人覺得是有善用政府採購法來辦理藝文採購。

機關首長或監辦人員有支持採用限制性招標。就目前實務上還沒遇到不支持的。

二、您的工作機關之整體採購效率與品質是否有待提升?問題出在哪個環節?

答：整體採購效率與品質是有待提升。搞藝術的大多不熟悉政府採購程序，機關內負責規劃藝文活動需求計畫的能力欠缺。

三、根據您的經驗與瞭解，藝文採購作業實務上有何困難處與改進建議?

答：藝文採購依採購法第22條第1項第14款辦理，仍有經公告審查程序及不經公告審查程序二種方式，一般來說不經公告審查程序者，須將邀請或委託對象之專業素養、特質及逕行邀請或委託之理由等敘明，簽報時須做足準備，詳細了解邀請或委託對象，方能將其獨特之處具體精確敘明，是其較為困難之處。建議辦理準用有利

標公開評選案件，請考量多遴選其他機關之資深公務員擔任外聘評選委員或者遴選實務經驗豐富的退休公務人員來擔任。

四、政府採購法之法規體制是否合宜？有無窒礙難行之處？

答：尚屬合宜。有的只是偶有理論與實務執行上的不確定，因法令修正未即時知悉，尚未至窒礙難行。

五、您的工作機關是否發生承辦人員與監辦單位對於採購法條及作業規定解讀不同？如承辦人員與監辦單位雙方意見相左其後續執行依據為何？

答：有時候會發生這種情形，行政機關承辦人流動率頗高，對採購法相關法令未臻嫻熟，如果發生承辦人員與監辦單位雙方意見相左時，最後會採由機關首長定奪或由承辦人員主動諮詢相關採購單位的意見，再作協調溝通，以求圓滿解決。

六、您的工作機關是否有採購專業人才缺乏之情形？一般單位主管與承辦人員是否均熟悉法令與流程作業規定？

答：我的工作機關的確有採購專業人才缺乏之情形，大部分同仁都是拒絕擔任專責採購人員，結果都是落在新進的人員身上，像是從其他機關剛調任過來的，或者由考試剛分發的新人來擔任。一般單位主管與承辦人員須時時留意法令解釋及修改，若非特殊案例，原則上仍能應用有餘。我通常要跟著前輩同事的腳步學習，隨時請教他們，我也曾參加相關採購基礎研習，但承辦實務經驗有限，不見得能聽懂講師授課內容。

七、就新進人員來說，對於要承辦採購相關業務，是否有辦法上手？可能有哪些困難？需要從哪方面來提升承辦能力？

答：就新進人員來說，對於要承辦採購相關業務，是否有辦法立刻上手，通常因人而異，

有些人比較認真肯學，會隨時隨地請教資深同仁或主管，用心學習的態度值得肯定，但有些同仁較被動，需要單位主管積極督促，並且帶領他們進入狀況，盡早來提升承辦能力。還有把機關之前的案例提供新進人員參考辦理，也會幫助他們快速增進承辦採購案的能力。

八、您覺得該如何激勵採購人員?(上面所指採購人員包含總務單位採購發包主管及人員、業務單位主管及承辦人員、監辦單位人員等)

答：其實激勵辦理採購業務相關人員不外乎記功嘉獎，但因為責任太重壓力太大，也因此承辦人員總是來來去去。建議有證照的採購專責人員可以比照稅務人員、地政人員等給予專業加給，來鼓勵勇於任事的公務人員。

代號：G

訪談重點摘述

訪談日期：102年3月11日

一、整體來說，您的工作機關是否善用政府採購法來辦理藝文採購?機關首長或監辦人員是否支持採用限制性招標或最有利標?為什麼?

答：我覺得是難以全面善用採購法來辦理藝文採購，因為機關怕被外界關注，為免於被放大檢視，即使預算規模不大的藝文採購案，機關首長仍傾向上網公開審查，一來可挑選廠商創意，二來得以避嫌。

二、您的工作機關整體採購之效率與品質是否有待提升?問題出在哪個環節?

答：採購之效率與品質仍有待提升，若採公開評審方式辦理藝文採購，外部評選委員不易邀請，可能是出席費不高，另外內部委員人選也未必都能提供專業看法，評選出來的優勝廠商，其履約品質仍未臻理想。

三、根據您的經驗與瞭解，藝文採購作業實務上有何困難之處與改進建議？

答：新台幣十萬元以上之藝文採購案，均須依採購法公開上網招標，以示公信、公開、公平。但在此情形之下，政府在採購過程當中所扮演的角色卻過於被動，因此自然無法從中找到優質藝文工作者或團體，採購法施行後政府機關許多作為都會朝向資訊透明化與資訊公開化發展，因此在防弊方面，已較之以前有所成效。建議主管機關可以考慮修法，取消新台幣十萬元以上之藝文採購案就要採公開招標或公開審查之規定，放寬金額級距。例如未達新台幣 50 萬元歸入小額採購，這樣相當頻繁的新台幣一百萬以下、十萬元以上之藝文採購案，就可以縮短作業時程，提高採購行政效率，也有助於優質藝文工作者或團體更有機會表現，參與藝文活動。

四、政府採購法之行政法規體制是否合宜？有無窒礙難行之處？

答：「機關邀請或委託文化藝術專業人士機構團體表演或參與文藝活動作業辦法」其實有思考不周之處，那就是對「文化、藝術專業人士、機構或團體」的定義模糊不清。在該作業辦法第三條明訂其定義為「經營或從事文化藝術獎助條例第二條各款事務之一，且具有相關專業知識、能力、造詣或技藝者。」可是文化藝術獎助條例中規定的項目為籠統列舉，與文化、藝術沾邊的幾乎無所不包。除了文化資產保存、維護、傳承、宣揚，各種藝術的創作、研究、展演外，還包括資訊之傳播，活動場所之管理與興辦，活動之策劃、推廣乃至調查、研究、人才培育、國際交流等等，此外還有其他一款。這些項目是不是全部可以囊括在「表演或參與文藝活動」之中？記得漢寶德先生也曾撰文提出這見解：『這樣廣泛的定義中所包含的作業，顯然與對藝術的判斷力無關的，把這類服務的裁決權交還機關首長，實在有違採購法的精神。』

五、您的工作機關是否發生承辦人員與監辦單位對於採購法條文及相關作業規

定解讀不同？倘若承辦人員與監辦單位雙方意見相左時其後續執行依據為何？

答：當然會有承辦人員與監辦單位對於採購法條文及相關作業規定解讀不同情形發生，角色不同嘛！遇到意見嚴重不一致時，會函文申請主管機關書面釋疑。

六、您的工作機關是否有採購專業人才缺乏之情形？一般單位主管與承辦人員是否均熟悉法令與流程作業規定？

答：我們機關目前是沒有採購專業人才缺乏之情形，有採購法這個寶典對採購人員也是一個護身符，可以保護採購人員，避免機關首長或主管有其人脈或其他考量需求，為難採購人員。我們機關單位主管與承辦人員是很難全面熟悉法令與流程作業規定，邊做邊學吧！如果時間許可就多鼓勵去參加採購相關課程培訓。

七、就新進人員來說，如要求承辦採購相關業務，是否有辦法很快上手？可能有哪些困難？可從哪些方面提升承辦能力？

答：我們機關有很多新人就是考試分發剛進來的，尤其縣市合併後這個情形非常普遍，對新人來說，如果立刻要求承辦採購相關業務，是非常不容易上手的，實務經驗很重要。我們機關會考慮優先派新人去參加相關採購專業訓練。

八、當今政府採購行政文化或組織氛圍，您覺得該如何激勵採購人員？(所指採購人員包含總務單位採購發包主管及人員、業務單位主管及承辦人員、監辦單位人員等)

答：我覺得對績優的人員發獎金是比較有效、實質的獎勵才有效。

代號：H

訪談重點摘述

訪談日期：102年5月6日

一、整體來說，您的工作機關是否善用政府採購法來辦理藝文採購?機關首長或監辦人員是否支持採用限制性招標或最有利標?為什麼?

答：上級機關對限制性招標案件多訂有較嚴格之適用規定或授權條件，所以我工作機關辦理採購標案仍多採公開招標方式辦理。無法全面善用政府採購法來辦理藝文採購。機關首長或監辦人員比較不支持採用限制性招標或最有利標，怕被外界解讀為圖利特定藝文團體或藝文專業人士，尤其在建國百年國慶晚會「夢想家」音樂劇招標案，弊案疑雲風波不斷之後，機關首長或相關承辦人員都變得更小心翼翼，盡量避免採用限制性招標。

二、您的工作機關之整體採購效率與品質是否有待提升?問題出在哪個環節?

答：我覺得整體採購效率與品質是尚待提升。藝文採購招標作業較繁複且冗長，如有些採購案需成立採購評選委員會及開標方式採資格、評選、價格三段式開標作業等，行政效率較不佳。採公開評選作業繁瑣複雜，採購人員承辦經驗不足，具專業素養之評選委員難尋，工程會提供的專家學者資料庫名單中評選委員出席意願不高，且評選過程中亦常遭疑委員名單外洩、委員專業性不足、評選不公正或得標廠商標價偏高不合理浪費公帑等情事，故採用意願偏低。

三、根據您的經驗與瞭解，藝文採購作業實務上有何困難處與改進建議?

答：政府採購法實施後，十萬元以上至一百萬元以下之採購案，均須公開徵求廠商書面報價或企劃書之公告，公開於主管機關之資訊網路或刊登於政府採購公報，以取得三家以上廠商之書面報價或企劃書，擇符合需要者進行比價，或議價辦理之。符合這個級距的採購案非常多，公告招標案件有明顯增加。要增加許多人力來辦理繁瑣招標作業，如果能修法把十萬元以上的級距拉高，可簡化程序，節省許多人力與時間。另外，勞務採購採限制

性招標後，其後續擴充金額並無限制，易造成新增或契約變更金額超過原合約價金等不合理現象。

四、政府採購法之法規體制是否合宜？有無窒礙難行之處？

答：採購法之法規體制應屬合宜，但法條內容應再檢討修訂。我覺得窒礙難行之處是採購法施行細則規定的監辦人員對採購不符合採購法規定程序而提出意見，辦理採購之主持人或主驗人如不接受，應納入紀錄，報機關首長或其授權人員決定之。所以最後仍由機關首長來決定，如有明顯違失情形，監辦人員還是無能為力。會計監辦人員已有加註意見，惟機關首長批示後未採納，仍依業務單位之意見辦理，那監辦人員須負何種責任？還有會計人員是否需對招標方式負事前審核之責？採購法第六條第三項所明訂，辦理採購人員於不違反政府採購法規定之範圍內，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，為政府故採購人員依上述規定所為之採購決定，會計人員應予尊重。另外有解釋函說明：會計人員對於招標方式如有不同意見，得於會辦時，提供意見供決策之參考。那倒底會計監辦人員是要冷眼旁觀？還是越俎代庖？

五、您的工作機關是否發生承辦人員與監辦單位對於採購法條及作業規定解讀不同？如承辦人員與監辦單位雙方意見相左其後續執行依據為何？

答：圖利與便民雖是一線之隔，但卻是辦理採購案人員心中最大的痛，因為平時除了需接受投標廠商之質疑外，有時亦需面臨監辦單位的質疑。畢竟雙方立場不同，承辦人員希望興利，監辦人員目標是防弊，二者解讀法條規定見解常不同調。發生意見相左時，會再諮詢相關單位尋求解答。

六、您的工作機關是否有採購專業人才缺乏之情形？一般單位主管與承辦人員是

否均熟悉法令與流程作業規定？

答：目前機關內有採購專業人才。一般單位主管與承辦人員較不熟悉法令與流程作業規定，在實務上，承辦單位及人員專業能力與經驗不足，難以因應眾多法令規章及漸趨龐雜之採購規模。

七、就新進人員來說，對於要承辦採購相關業務，是否有辦法上手？可能有哪些困難？需要從哪方面來提升承辦能力？

答：新進人員要承辦採購相關業務，沒有任何採購案相關經驗，執行難免滋生偏差或作業疏失，經常未確實依相關規定辦理，常遭監辦人員件退件，招標文件公文簽辦往返費時，嚴重影響採購效率。建議新進人員要隨時充實自己，自我提昇，可以請益專家經驗及資深同事的工作分享。以我的服務機關經歷，若長官支持同仁去參加採購法訓練，必能增加採購品質及效率。

八、當今政府採購行政文化或組織氛圍，您覺得該如何激勵採購人員？(上面所指採購人員包含總務單位採購發包主管及人員、業務單位主管及承辦人員、監辦單位人員等)

答：我覺得組織人力編制總是不足，尤其縣市合併改制直轄市後，工作業務項目日益增加，所有的藝文服務只有增加沒有減少，而且包山包海，是多人少的狀況下，辦理這麼多藝文採購案，人力短缺情形造成公務人員負荷不了工作量與心理壓力，造成許多同仁提前退休或調職其他機關。

建議採學習型領導的方式以激勵、鼓舞同仁士氣，請人事單位多安排內部採購課程供同仁進修，啟發專業技能以提升工作效率，不要等到外部或主管機關有採購課程才派訓。要了解同仁在工作上的弱點，並由單位主管親自給予明確的工作指導，以提升他的工作技巧和能力。

金錢的激勵面對較資淺、對收入和待遇有強烈渴望的同仁有效，卻無法激勵那些年資較深、能力與收入到達一定程度的同仁。所以主管必須從另外的角度來思考

激勵的方式。

代號：I

訪談重點摘述

訪談日期：102 年 5 月 14 日

一、整體來說，您的工作機關是否善用政府採購法來辦理藝文採購？機關首長或監辦人員是否支持採用限制性招標？為什麼？

答：我覺得我們沒有太善用政府採購法，我們都是採準用最有利標來辦理藝文採購居多。我們找特定團體很少，不太有指定購買表演節目。機關首長或監辦人員都是支持採用限制性招標。

二、您的工作機關之整體採購效率與品質是否有待提升？問題出在哪個環節？

答：整體採購效率與品質是有待提升的，最重要的還是在人員的養成，參加過採購專業進階課程的同仁微乎其微，採購案件繁多但獨落在一位專責採購人員身上，僅能作形式上的審查。問題出在邀標書或規格需求殊需要審慎訂定，但承辦人員實質承辦經驗不多，單位主管像科長或股長應負責把關，但實際上又難看到成效。人員的專業與工作量是比較關鍵所在。除了我們文化行政專業外，運用採購法的嫻熟度與了解，都要再提升。

三、根據您的經驗與瞭解，藝文採購作業實務上有何困難處與改進建議？

答：運用藝文採購需要很大的 Guts，還要有說服點，一般來說，盡量不會用藝文採購，除非是以藝術演出或藝文活動為主的機關，其他行政機關大都捨棄不用。有很多機關會透過經紀公司來找獨一無二的藝文團體，我所知道的機關很少使用限制性招標來辦理藝文採購。改進建議是要做藝文採購作業方式的宣達，因為距離上次藝文採購作業參考手冊出版已有 10 多年了，整個藝文環境已改變了，但這不是地

方政府的高度，建議由文化部辦理藝文採購座談研習會，將研習成果會同工程會來合作出版，可協助解決許多藝文採購作業問題。

四、政府採購法之法規體制是否合宜？有無窒礙難行之處？

答：採購法整體來看是良法，可以杜絕許多弊端，但也扼殺了文化創意。工程會頒行了各項投標須知、契約等範本，但採購類型很多樣，未必都適宜。單一採購法對某種需求面向的機關，未必都能滿足。還有橫向法規的連結，比如公共藝術的採購、文化資產保存的採購、促參法的採購，有些是套用到採購法的精神，有些是不同的作業模式，應建議由工程會整理出相關連結脈絡、宣導案例，讓行政人員得以選擇適用。是沒有窒礙難行，但採購方式好的途徑運用要多加宣導。

五、您的工作機關是否發生承辦人員與監辦單位對於採購法條及作業規定解讀不同？如承辦人員與監辦單位雙方意見相左其後續執行依據為何？

答：解讀不同絕對會有，因為觀察的角度不同，還有專業不同，一個踩剎車，一個往前進。雙方意見相左時要靠協商，基本上會尊重採購專責單位的見解，如果這個見解監辦單位仍有意見，會再次會辦請其表達意見，最後由機關首長決定。

六、您的工作機關是否有採購專業人才缺乏之情形？一般單位主管與承辦人員是否均熟悉法令與流程作業規定？

答：有，採購專業證照的人才不足，同仁有沒有時間去在職進修上課，人員的養成很重要。單位主管與承辦人員未必熟悉法令與流程作業規定，正職人員都未必，何況很多職務代理人？反而約聘雇人員穩定性高，是承辦採購相關業務的主力。

七、就新進人員來，說，對於要承辦採購相關業務，是否有辦法上手？可能有哪些困難？

需要從哪方面來提升承辦能力？

答：考試進來的同仁程度都很高，讓他們看看前案基本上可以很快進入情況，但那個精隨或微細的法令應遵循事項就要靠主管來帶領，依台中市是直轄市來講，關鍵主管是股長，帶著新人擬定採購規範與採購執行過程。但自身經驗不夠的主管可能就很辛苦了。可用適時獎勵來提升新人承辦能力，機關首長是有權限，好的採購承辦案例文書可以收集起來公開表揚、傳承給其他同仁，執行起來為機關帶來效益就立即給予獎勵。

八、您覺得該如何激勵採購人員？(上面所指採購人員包含總務單位採購發包主管及人員、業務單位主管及承辦人員、監辦單位人員等)

答：直屬長官對承辦績優的採購案例同仁，應立即給予公開表揚、口頭讚賞，採購法基礎養成課程要多支持同仁參與，即使會犧牲、耽擱經辦業務時間，也要優先鼓勵同仁去上課，避免發生違失情形難以補救。