



政府採購 不限於工程， 機關招、決標，沒有容錯空間

高銘堂／前泛亞工程公司總經理、前中興工程顧問社執行長、前兼任工程會申訴審議委員

金額龐大的工程合約，常是政客的最愛

工程合約因為金額龐大，項目繁多，下包具多樣性，金流不易詳查，操弄工程發包，藉以取得權力和金錢，變成政客的最愛。在很多國家，營建工程廠商與執政者的關係相當曖昧，選舉時提供經費讓政客贏得政權，平時則奉獻執政者開銷，方便他們確保權力，回報就是高額的工程合約，與可以亂搞、不受追究的絕對安全感（impunity）。

舉例來說，像巴西的營建財團「Odebrecht」行賄拉丁美洲各國，甚至非洲的莫三比克與安哥拉政府，取得百億美金金額工程合約。到最後各國高層都要看他們臉色，依他們的推薦，任命建設、司法、情治等相關官員。錢、權勾結，反過頭來再撐起對財團與政客的保護傘。

但百密一疏，2014 年以小小的加油站的洗錢失誤，竟讓弊案暴光，扯出南美許多總統、總理、部長、議員、市長、銀行家涉及賄賂、包庇或圖利，結果是這些「上流人物」被求刑總共超過兩千年。也發生了許多命案，包括哥倫比亞該集團合作夥伴高管的氰酸鉀命案、秘魯前總統賈西亞的自殺，以及幾個南美國家前總統、總理的被關。到三年前，這個世紀弊案，才以曾被判 12 年，並入獄服刑的巴西總統魯拉，藉民粹獲釋，重返政壇，暫告一段落。

有利標、BOT 或 PFI， 在台灣開始發展不久

台灣政商勾結的程度，應該還沒那麼嚴重，因為：(1) 政黨對抗，媒體獵巫，民意代表與社會大眾會特別去注意各級政府工程發包是否有問題。(2) 長久以來，實行最低標決標制度，不論因果、對錯，競爭激烈，政客、官僚與商人，較難有操弄的空間。(3) 在儒家文化裡，商人是士農工商，四民之末，營造廠或許會因有利標、BOT（興建、營運、轉移）或 PFI（私人財務倡議）而壯大，但還不敢做出頭鳥，話語政府。

但現階段有利標決標案件以金額計，在中央機關與國營事業方面，已接近案件總金額的 90%，六都及各縣市也因財政收支劃分法修改，主辦工程的級數、金額，越來越高，有利標實施比例也會攀升，再加上「山也 BOT，海也 BOT」，社會大眾對政府、營建產業的信任應該到達臨界點了。

「最低標」與「有利標」的反覆循環

在公共工程以最低標決標的情況下，廠商為取得標案，會拼命去壓制工料價格，刻意忽視施工條件，為利潤與生存會放棄專業，導致更多對專業無知的投機者加入這個行業，破壞力更大，造成惡性循環。

在預算、底價都是根據前次招標結果編列的情況下，業主、審計、主計乃至社會大眾常說，砍頭的生意有人做，賠錢的生意無人做，標價就是市場行情，廠商自己填的標價，怎麼可以抱怨工程價格太低？

很多老闆從投標開始就行險圖倖，有了蹊蹺，面對罰款、虧損，或公司倒閉等災厄，固是咎由自取，不值同情；但社會大眾，沒作錯事，卻要忍受工程延滯，品質低劣，與安全堪慮等的痛苦，實在是不公平。

台灣公共工程曾試行「最有利標決標」方式，但執行結果讓政府與社會大眾有疑慮，試行幾年到了2006年3月，行政院鑒於「採最有利標也已面臨不小的問題，且著有案例」，希望以後公共工程「最低標為原則、最有利標為例外」。

持續採行最低標決標制度的結果，根據國際知名顧問公司的調查，針對營建工程造價水平，台北市與胡志明、雅加達或印度的班加羅爾等差不多，遠落後於香港、首爾，上海等東亞城市，遑論西方先進國家。在6、7年前還是這樣。

「有利標」現在台灣盛行， 會是「造王」的利器？

看到這個窘境，2009年5月工程會又發函，同意「機關辦理採購之決標原則」，回到「政府採購法第52條及第6條規定為適當之採購決定」，即不反對最有利標決標模式。自2017到2021年，以最有利標決標的案件數不超過30%，金額比例也大致在這個範圍。

這幾年勞力短缺、物料上漲，許多工程流標，於是政府把預算調高、放寬外籍勞工進口，將許多標案決標方式從最低標改為有利標，讓投標者不再在標價上做競爭，以良善的執行計畫、承諾、和工程實績，作為得標根據。

雖然法規給了工程機關及為其服務的PCM，很多招、決標方式的選擇，但當順利招標成為施政目標時，根據統計，2021至2023這三年，中央政府與國營事業的工程招標，以最有利標決標的案件已到達45%以上，到2024年，決標比例已經到了70%，以金額計算，就幾乎90%了。

前面所說台灣政商勾結的嚴重程度，應該還不到

廠商可以喊水成凍的地步，但有利標在短期間內的推行，風行草偃，營建產業的大翻身，會不會讓社會大眾以為有利標是「造王」的利器？

預算編列與營造工程物價的差異

比較2025年與2020年營建業排名前30名的公司報告，許多公共工程承包商的營收、利潤、員工人數，在這段時間有耀眼的成長，而且這還沒反映出因預算提高，新承攬的高價金工程，尚未消化的事實。為什麼承包商在短短的幾年可以擺脫虧損，歡慶榮景？關鍵或在以有利標決標，預算幾乎就是決標價。那麼值得思考的是，這幾年預算調整，相對於物價上漲的幅度，這差異有多大，該不該存在？

以主計處每年頒布的「各機關一般房屋建築費編列標準表」，6~12層的住宅宿舍每平方公尺的預算標準為例，110年為26,474元，114年則為51,900元，增加幅度將近兩倍。而這段時間的營造工程物價指數，則由100上升到111.81。如果用「最低標決標」的思維來看，好像有漲五毛，給一塊的味道，很不好解釋。

工程預算等於是對招標時標價上限的預測，必須反映出營建廠商承攬工程的意願與市場供需狀況。如果流標，編列預算的邏輯再怎麼正確，也沒有意義。廠商現已不再為取得標案，壓制工料價金，且把從前為搶標，不敢列入或儘量壓低的管理費、風險準備金，還有合理利潤等加了進來。從專業角度來看，這是對的。並沒有證據顯示金錢在不該碰它的人轉來轉去，也就是說預算標準與物價成本的差異不算是荒謬的。

政府標案的開放本質與有利標的原罪

政府標案，不管是工程、產品或服務採購，應給所有的人平等機會；所以資訊必須開放，程序必須明示且恪遵、競爭力包括「資格」、「技術」、「價格」，必須符合政府的最大利益。最低標的招、決標辦法可以很清楚，大家都看得懂；而有利標卻可能包括很多複雜的步驟與主觀的判斷，實質內容與表象可能不同，又不能直率的解釋，預算、成本與標價，有其刻板的一面，也有無法定型的部分，這是有利標的原罪。

有利標會不會遭大眾指指點點，在於業主能不能客觀、公平的去評斷每一個案廠商在投標時提出的資料？這很不容易，而且業主在不同的時機，對類似的工程，就會有不一樣的需求或偏好。備標者出大錢，花長時間，揣摩業主與競爭者想法，準備服務建議書，結果出乎意料，失望與憤怒之餘，一定認為有些機關首長或評審委員們，不會很客觀。

有利標的實施也有些時間了，自工程規劃開始，設計、估價、成立預算、招標資格、審標等，有些投機分子或掮客或可找出竅門，他們如在少數案子僥倖得逞，就會渲染，拉攏更多的廠商與他們合作，繼續橫行，於是三人成虎。工程單位常以「清者自清」，「謠言止於智者」被動防衛，這是不夠的。倒不如針對各項工程的特性，採用適當的招、決標方式來保護政府的財政利益，與公部門的名譽。

面對公共工程可能的財務緊縮， 招、決標方式必定要修正

當前局勢是政府要面對國內外許多挑戰，經濟繁榮與成長有變數，財政收入很難持續成長，各項開支又要增加，投入公共工程的經費，一定會減少。所以工程主管機關與營建業必須合作，撙節開支，確保國家建設能夠持續進行。雖然有利標的實行不代表承攬者可以獲得暴利，但依此方式決標的案件數、工程金額比例似已過高，值得關注。這兩年地位與業務狀況，已較前改進許多的工程公司大概不會反對吧？

所以我們建議

- 提高最低標決標的比例：特別是比較傳統、規格明白，方法或程序不會造成品質差異的工程，如辦公廳舍興建或整修、道路、軍警制服、管線等，可以採最低標決標，壓低工程造價，節省政府支出。招標機關也不必參與裁量，對維護政府的形象有很大的幫助。
- 工程機關最怕的是廠商標價過低，執行時品質、進度脫離掌控。如果機關在招、投標時能夠了解廠商提出的計畫，再決標，情況會好一些。有利標的決標價，會比最低標的價錢高。但從最低標到有利

標，其間還是有其他的招、決標方式，讓機關有機會可以不必負擔這個差價。比如說機關可以設定評分最低標準，淘汰不合格的廠商，或者決標給「標價除以評分」商數最高的廠商。如此，可以兼顧廠商的服務品質，也能維持投標者的競爭態勢。

當然，有些機關曾經試行這類辦法，但遭到要被淘汰，或低分者的抗議，所以認為一樣要面對壓力，乾脆就採用有利標，但這樣競爭差價就不見了。

- 對工程的需求，不能長考不決，或首長官大學問大，動輒變更，編預算時留下模糊空間，讓得標廠商有隙可乘。估價要確實掌握。常看到有些機關，怕工程標不出去，或因別的原因，無論是工或料，都是用過去幾年最高的價格來做預算。在最有利標的狀況下，有意或無意地用固定價格，或把價金評比的權重拉得很低，讓廠商利益最大化。他們的邏輯，認為評比主要是在價格以外的項目，如承諾到這個工程的施工資源：團隊、機具、工種及人數，或如廠商的組織、財務能力、安衛、完工紀錄、工程經驗等，幾乎是免除了投標廠商的競爭。

香港的評比，價格要佔到 50%，這一點可以供作我們的工程機關參考。

- 近年台灣的投標，常有獨家，或只有一、兩家投標，明顯有競爭不足的情形。原因之一，就是想投標的公司或團隊者不符積極或消極資格。有利標方式決標時，廠商的服務建議書要寫出業主想知道的消息，所以積極資格，不必訂得太刻板、嚴格。消極資格的限制，有些和營造法規有關，或許應該修法。

如果招標機關，允許共同投標，以廠商的條件加總，如資本額和實績，納入資格。增加選擇，對業主有利。

- 業主要特別注意，有利標場上許多常勝軍，得了標後就是轉包，服務建議書承諾的許多施工資源，其實還是要甩給真正做工的下包，而只有他們一直有資格。這樣的有利標，不會讓輸掉的對手，或是社會大眾服氣。



6. 依「最有利標評選辦法」，機關首長要決定「評選委員會」委員名單，無論是「總評分法」、「評分單價」、「序位法」，優勝廠商就由委員決定，所以機關首長在決定委員名單時，若有私心，就可能操縱分數、決定廠商優先序位，就產生了弊案。在十餘年前，檢調有所謂「蠹蟲專案」，著名學者教授，亦難保證完全公正，何況是指定的內部委員？
7. 實務上來說，社會大眾會認為政黨公職、民意代表，或民選官吏，對有利標優勝廠商有決定權。台灣的政黨並不只是柔性的選舉組織，只要執政，無論是在中央，六都、縣市或鄉鎮市，都應約束黨員，不得逾越分寸，影響各機關採購與發包！

政府採購不限於工程， 機關招、決標，沒有容錯空間

其次，有利標評選，雖然有詳細的法條規定，但「評選委員會」與「工作小組」（機關、PCM、顧問公司）的定位、分工與權責，實務上不是很清楚。評選委員會在評選項目、子項，及其配分、權重，如何訂定，當然有決定權，但當其載明於招標文件，投標者填具資料，經工作小組評分後，除非發現錯誤，評選委員會不能變更。但目前有些有利標，評分權責完全掌控在「評選委員會」各委員身上，尤其是依序位法評定優勝廠商者，工作小組樂得無事。也因此，「已有內定」之傳聞，甚囂塵上。此對「評選委員會」與「工作小組」成員都不好，應各有權能，共同負擔責任。

鹽下：

歐洲中古時鹽巴很貴。貴族晚餐，鹽罐通常放置於餐桌的中央，比較有身份地位的，坐在鹽罐正前方（above the salt），拿得到鹽巴；而坐在鹽罐下方（below the salt）的，則是地位比較低的侍從、小地主或農民等。