

法國、新加坡營造業及政府採購相關制度 考察兼與市場競爭之關係研究

胡祖舜*

壹、前言

各國政府為提高民衆福祉，保障生命財產安全促進經濟成長，莫不將公共工程建設列為施政重點，致力於公共工程建設之推動，創造良好的發展環境，我國政府亦不例外，縱使是在遷台初期，各項物質及財源困乏下，亦仍積極推動多項重大工程建設計畫。惟從民國四十五年中部橫貫公路、石門水庫的開工，到六十三年十大建設的推動，乃至國家建設六年計畫的執行，整個公共工程建設的環境，或屬目前最為險惡。八十一年公平交易法正式實施後，競爭機能如何引進公共工程制度中、行政機關私法行為如何適用競爭法，又是公共工程建設面臨的另一新課題。

為瞭解相關國家競爭法主管機關對政府採購行為之規範，尤其是公共工程個案之處理，行政院公平交易委員會特別選擇了法國為考察對象，一則因法國亦是實行競爭法的國家，一則亦因法商近年來積極參與我國重大公共工程建設，另外也選擇了一個沒有制定競爭法但其公共工程建設最為人所推崇的新加坡為另一考察對象，希望藉以作一組內（實施競爭法之國家間）及組間（實施競爭法與未實施競爭法國家間）之比較，期能從中獲得一些啓示。

* 本文作者現任公平交易委員會企劃處科長。

貳、法國的政府採購

一、法國政府採購制度簡介

在法國，中央政府雖設有政府採購委員會以為政府採購方針之制定與監督，惟監察官（Prefet）的設置是法國政府採購制度中最大的特色。在法國廿五個中央部會、廿二個省級單位及三千六百餘個鄉鎮級機關之行政首長，倘欲進行政府採購行為，均須先經各單位之監察官簽署方生效力。

法國公共工程或政府採購，事前均委由專業工程技師為前置作業，然後再採以下三種方式之一進行招標，流程詳如圖2-1、2-2、2-3（註1）：

（一）公開招標（Open Procedure）

一般事務性耗財的採購均採此招標方式，且係以最低價決標。

（二）限制性招標（Restricted Procedure）

除事務性耗財採購外之大部分法國政府採購均採此招標方式，且不以最低價格標決標。

（三）議價招標（Negotiated Procedure）

以下時機採用一

- 公開招標、限制性招標流標後（流標一次後即可採用）。
- 涉及機密或國防安全之工程。
- 藝術品或純粹研發、實驗且不涉商業行為之採購。

其中限制性招標是法國最常採用的招標方式（註2），依規定，招標時應就發

註1：主要參考自“營造天下”，台灣區營造工程工業同業公會，八十五年四月。

註2：因限制性招標為法國政府採購最常使用之招標方式，故就以法國地方縣市政府採購為例，簡述其實務運作如下：

當然行政首長在遂行政府採購前，需先經監察官之簽署，當投標商提出投標意願申請後，地方議會成立一個五至七人的專門委員會，成員均按政黨比例分配，會議由行政首長主持，就投標商之財務、技術能力、工程經驗、專業人員、售後服務、投標價格等綜合考量，排名後決標。

圖2-1 法國公開招標程序流程圖

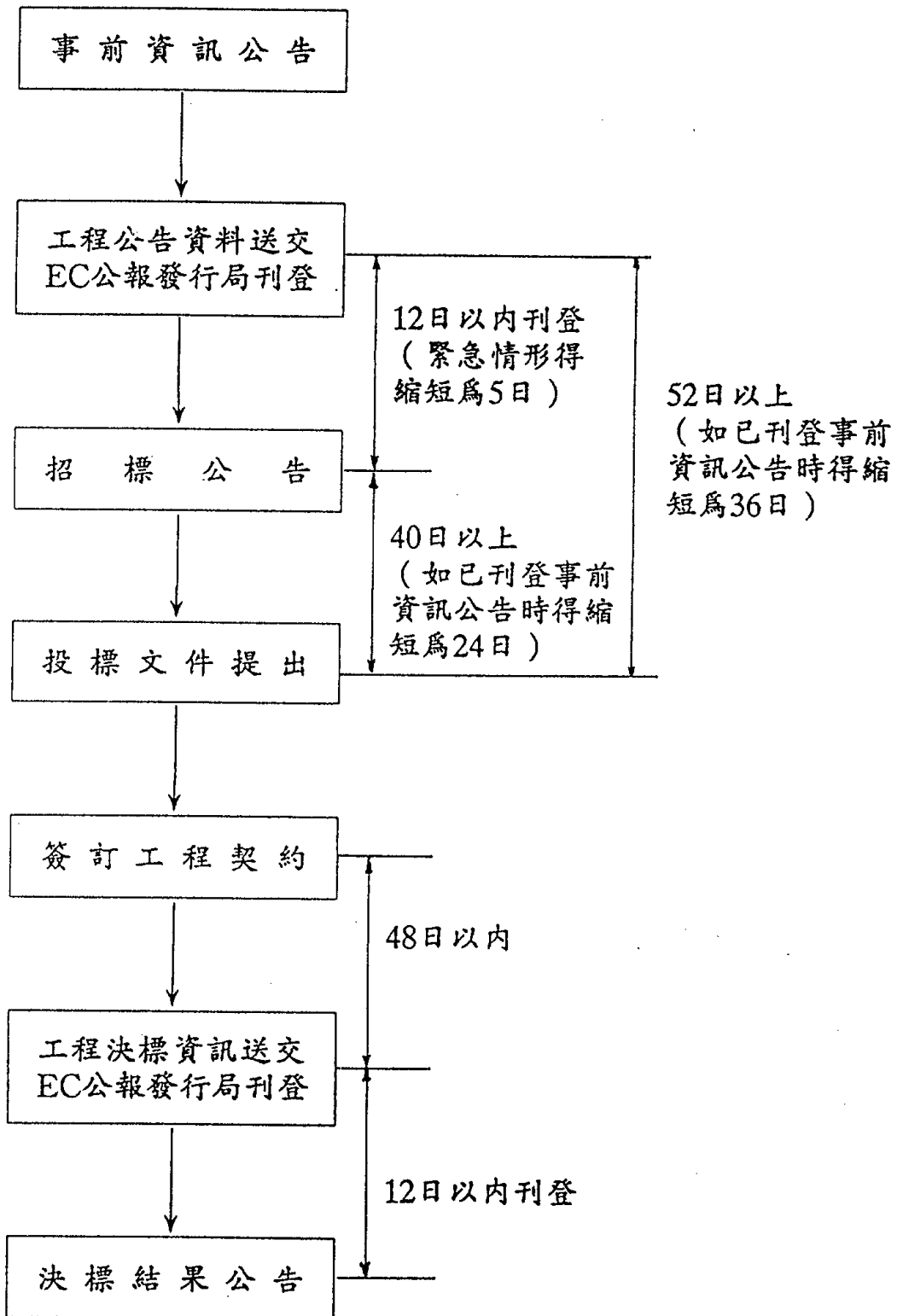


圖2-2 法國限制性招標程序流程圖

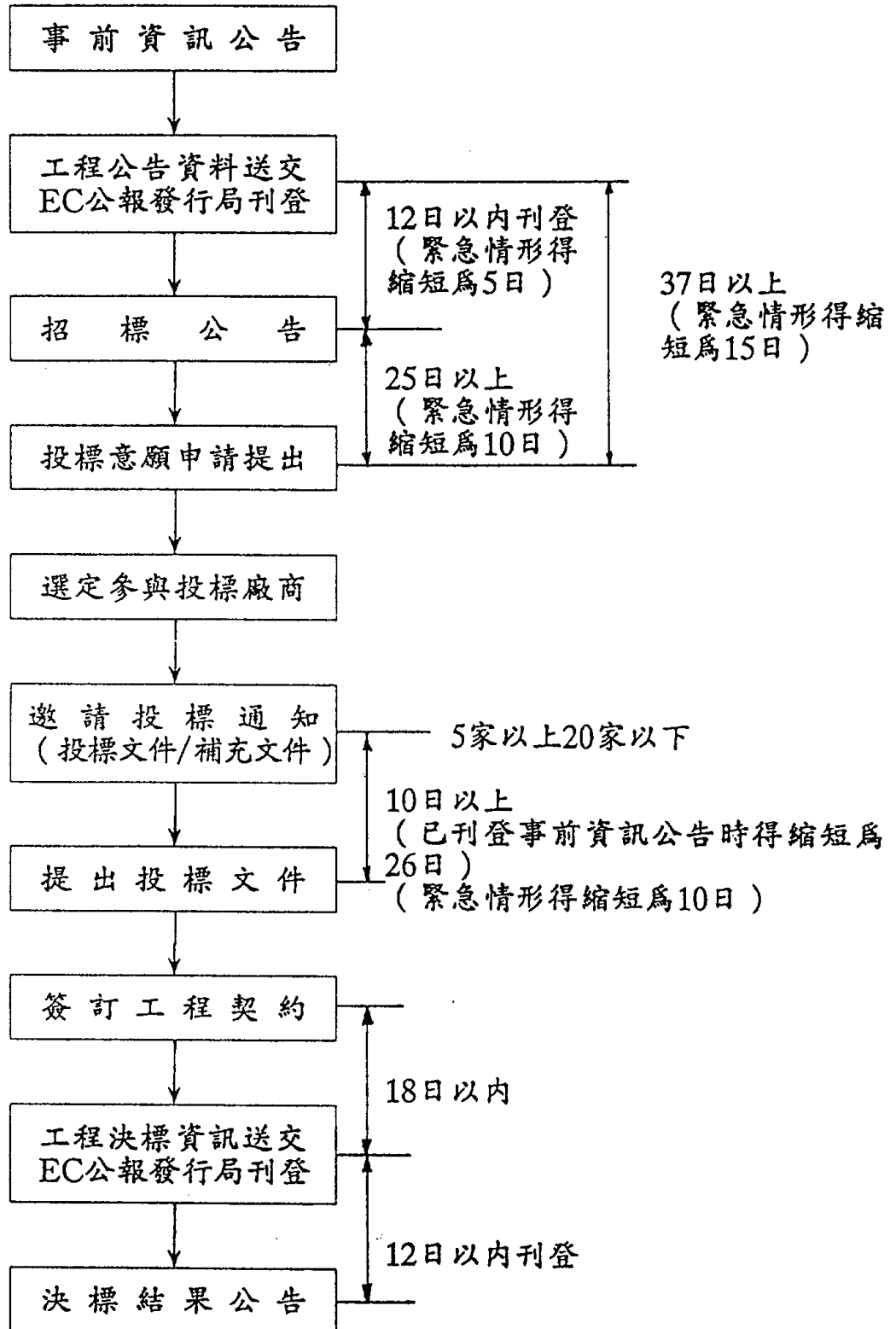
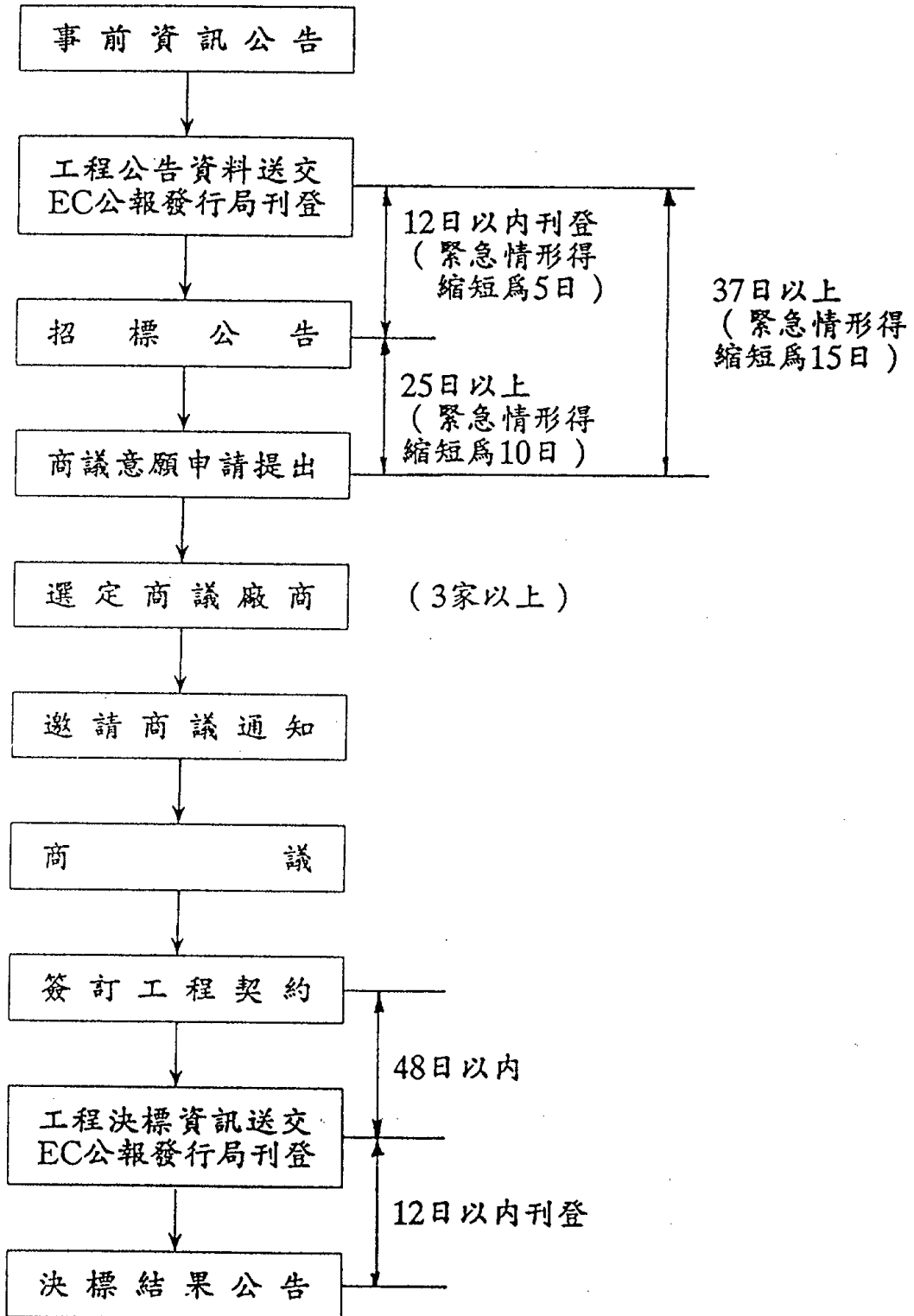


圖2-3 法國議價招標程序流程圖



包機關、決標程序、截標日期、決標審查標準等事先送交歐洲共同體公報發行局（Office for Official Publication of the European Communities）刊登公告，另亦須刊登於法國國內的採購公報 JOCE、BOAMP，以待廠商提出意願申請書（從公告刊登至投標意願申請截止日為止，必需滿卅七日以上），俟廠商提出意願申請書後，發包機關得依工程性質考慮邀請之投標廠商家數（最少應有五家，最多廿家），最後在就受邀的廠商中進行最後之資格審查，考量基準大致有：

- 財務報告
- 技術能力證明。
- 負責人、員工之學歷與業務資格證明文件。
- 過去承攬工程之證明文件。

因為發包機關所重視的是以上的非價格競爭（non-price competition）條件，故在法國並不必然以最低價格決標，雖然投標價格亦是法國政府採購決標之考量因素，但參標商的施工能力、工程經驗、售後服務等方是最後決標的關鍵，此與我國採購制度只重視價格競爭之特色顯著不同。

二、競爭政策之考量

如前所述，法國公共工程事前均係委由專業工程師為前置作業，若倘生不當限制參標資格，廠商可逕向行政法院提起申訴，法國的競爭法及競爭審議委員會對上開行為並不介入。但對於圍標，則不論金額大小，事屬競爭法主管機關之權責，惟違法者僅須受高額罰金並無刑責問題（註3）。一九九五年十一月廿九日法國競爭審議委員會曾就法國有史以來最大的一宗圍標案，對卅一家涉案廠商做出高達三億八千萬法郎的罰鍰（約合新台幣廿一億），事件發展大致如下：

一九九〇年法國政府準備進行一項費用高達兩百億法郎的高速鐵路工程，惟法國八大營造集團下之衛星工廠，為排擠國外廠商的競標，因此約定於大飯店內聚會研商對策，決議將兩百億工程分成四等分，每分由兩家公司分享，每分再分給下包

註3：法國官員認為高額罰金將使廠商股價深受影響，事業經理人勢將面臨股東責難，實無需克以刑責。

承攬。因渠等已事先合意市場分配，外國廠商無法參進，外商遂於當年年底向競爭審議委員會提起申訴。在歷經五年的調查，法國競爭審議委員會於一九九五年十一月方做出高額罰鍰的判決。

另外，法國亦曾發生過一位地方政府首長，接受一家投標商的賄賂，因此要求其他投標商能將投標價格提高，期使行賄廠商能順利得標，渠等投標商彼此間遂合意共同提高投標價格，以滿足行政首長的要求。對此，法國競爭審議委員會則裁定認為，廠商間的合意是為行政首長目的的配合，本質上是公務員受賄罪，無涉於市場之競爭。

三、小結

公開招標、限制性招標、議價招標均是法國政府採購時可能採行之方式，此與我國雖無不同，但強調及重視非價格競爭是法國政府採購制度與我國的差異之一，另「只管圍標不管綁標」則是法國競爭法主管機關處理政府採購行為之原則，此與我國公平交易委員會對綁標、圍標均積極介入的態度乃差異之二。

我國政府採購環境是否因競爭法主管機關的大力介入而有所導正？另公平交易委員會是否有此能力、是否適宜對政府採購行為如此處理，在瞭解了法國競爭法主管機關所扮演之角色後，或應自我從新檢討與定位。

參、新加坡的政府採購

一、新加坡政府採購制度簡介

除政府契約法（Government Contracts Act）提供新國政府官員簽訂採購契約之參考外，新加坡政府並沒有專門的採購法規，一九九五年五月一日中央採購廳（Central Procurement Office）裁撤後，除紙張、稻米等極少部分產品仍由財政部預算部門辦理集中採購外，其他絕大部分政府採購行為均分散由各部會執行，惟所有的政府採購行為則均應依循財政部所制定的方針與政策。目前新加坡有三大主要政府採購單位，其各別任務如下：

（一）財政部（預算部門）

- 訂定政府採購政策及方針。
- 紙張、稻米等極少數產品的集中採購。
- 供應政府財貨或勞務廠商之登記。

(二)衛生部(醫藥部門)

- 各部會所需醫藥品之集中採購。
- 供應政府所需醫藥品廠商之登記。

(三)營建業發展局(Construction Industry Development Board; 簡稱 CIDB)

- 辦理參與公共工程營建商之登記。

公平、公開和競爭是新加坡政府採購的基本政策，且並無爲了保護中小企業或特定產業訂立特別的採購計劃或政策。在新加坡，政府採購招標大致採公開招標(Open procedures)、選擇性招標(Selective tender)及限制性招標(Limited tender)三種：

(一)公開招標——

凡三萬元新幣(約合新台幣六十萬元)以上之採購大致均採此方式。

(二)選擇性招標——

適用於三萬元新幣以下之採購或機密、敏感性物品之採購等。

(三)限制性招標——

僅在獨家供應、緊急或涉及公共社會利益時採用。

公開招標是新加坡政府最常採用的招標方式，依規定主辦機關應將招標單位、標的名稱、開標日期、決標日期等資訊登載於政府採購公報、當地報紙或國際刊物。以公共工程爲例，其最短的投標期限：

- 一般普通工程爲三星期。
- 設計兼施工工程爲八星期。
- 海外招標工程爲十二星期。
- 超過十三萬新幣之務料供應爲四十天。

雖然如此，爲了讓投標者能有更充份的時間以提供更具競爭性的標價，新國通常規定的投標期較長，例如大型的設計兼施工工程投標期即長達十六星期。

一般而言，除國防採購外，大概有85%的招標是採公開競爭方式爲之，其價值

約佔整體政府採購的60%。

二、競爭政策扮演之角色

公平、公開、競爭雖是號稱新加坡政府採購的基本政策，一般人亦認為新國政府採購相當重視市場機能，因為無論是一般財貨、勞務之採購或公共工程採購，絕大多數皆以公開招標為之，且亦採最低底價得標，倘深探新國政府對營造廠商的管理制度後，對此論點，恐會持較保留之態度。誠如法國政府採購制度一般，新加坡政府更重視的是廠商承攬能力，所不同的是法國政府是將廠商承攬能力與投標底價置於同一個階段中合併處理，新國則是分兩階段辦理：

(一)政府介入－成立 CIDB 篩選合格廠商區隔市場。

(二)市場機能－再由各個不同的市場合格廠商間進行價格競爭。

新國政府認為公開讓所有承包商自由參與工程投標並非明智，因為一個承包商可能會提供非常低廉的標價但卻未必有能力執行或完成該項工程。故在新加坡，凡欲參加公共工程採購之國內、外營造廠商皆須向1984年成立之 CIDB 登記，登記時廠商須提出財務狀況、業績證明、施工技術、管理能力等資料以證明其擁有從事相關行業的能力，未登記之廠商則只能承包私人工程，或本地廠商不具備之特殊專長、或本地廠商無法達到應有施工品質時方可參標。

CIDB 將營造廠商分為五大類別：營造工程類（Construction Work Head）、營造相關類（Construction Related Heads）、機械及電子類（Mechanical and Electrical Heads）、維護工程類（Maintenance Work Heads）及供應類（Supply Heads），每一類別再細分為許多小類，詳見表3-1。CIDB 再將各類營造廠商按資本額、工程業績、專業人員等區分等級，並訂定各等級廠商之投標限額，詳見表3-2、3-3，此即隱含了各級廠商間的市場區隔。

當程主辦機關發包時，就先看是屬於何種工程，工程金額多少，然後根據表3-2、3-3中之投標限額來決定那一等級（或以上）之廠商方有資格參標。因此，雖然新加坡公共工程決標是採最低價得標，亦無須擔心工程品質的問題，此完全和營造業管理制度有密切關係。此外，新國政府並對廠商評鑑，對於不良廠商可降級，甚至可停止其執照之處分。

表3-1 CIDB 對營造廠商之分類

A. 營造工程類	—(1)一般建築，(2)土木工程，(3)打樁工程
B. 營造相關類	—(1)電纜裝置及道路修復，(2)防蝕，(3)拆除，(4)圍籬及鐵工，(5)混凝土修補，(6)內部裝飾，(7)埋管及路面修復，(8)修理及重修，(9)號誌設備裝置，(10)土壤調查及穩定，(11)防水裝置，(12)路標，(13)柏油工程。
C. 機械及電氣類	—(1)空氣調節、冷凍及通風工程，(2)建築自動化和工業加工控制系統，(3)通風及安全系統，(4)電氣工程，(5)防火及保護，(6)高低張力架空線的裝置，(7)長途通訊的室內電話線裝設，(8)電梯及升降階梯之裝置，(9)長途通訊的電纜埋設，(10)機械工程，(11)自來水及衛生工程，(12)交通燈號系統，(13)長途通訊地下管線。
D. 維護工程類	—(1)管理、清潔、除淤及維護保存服務，(2)環境美化，(3)蟲害防治。
E. 供應類	—(1)基本建築材料，(2)化學品，(3)門、窗、百葉窗、鑲嵌玻璃，(4)電氣設備，(5)電氣及電子材料，(6)裝璜及建築材料，(7)氣體，(8)機械設備、裝置及機器，(9)機械材料產品及組件，(10)金屬及木構造物，(11)石油製品，(12)管子，(13)預鑄水泥製品，(14)衛生產品。

資料來源：CIDB, CIDB Registration Requirements, Oct.1993, edition.

表3-2 承包商登記的必要條件——工程業績、已繳資本和淨資本額與工程技術人員——營造工程類

登記等級	投標限額 (\$)	工程業績		已繳資本 及淨資本 (\$)	最低限度的工程技術人員條件
		施工產值			
		三年中工 程的總產 值 (\$)	或 最大工程 的產值 (\$)		
G1	500,000	500,000	375,000	25,000	一位擁有公認的技術資格的人員
G2	1m ^b	1m	750,000	50,000	一位擁有公認的技術資格及三年相關經驗的人員
G3	3m	3m	2.25m	150,000	兩位擁有公認的技術資格的人員
G4	5m	5m	3.75m	250,000	兩位擁有公認的技術資格的人員，其中一位必須有至少五年的相關經驗
G5	10m	10m	7.5m	500,000	兩位擁有公認的技術資格的人員，其中一位必須有至少八年的相關經驗
G6	30m	30m	22.5m	1.5m	一位擁有公認專業資格的人員，或兩位擁有公認技術資格的人員，其中一位必須有至少十年的相關經驗
G7	50m	50m	37.5m	2.5m	兩位擁有公認專業資格的人員，而且兩位都必須有至少五年的相關經驗
G8	50m 以上	75m	56.25m	5.0m	四位擁有公認專業資格的人員，其中兩位必須有至少五年的相關經驗

註：a：公司的已繳資本和淨資本必須至少達到投標限額的2.5%。

b：m 為新幣百萬元。

表3-3 承包商登記的必要條件——工程業績、已繳資本和淨資本額與工程技術人員——其他各類

登記等級	投標限額 (\$)	工程業績			已繳資本 及淨資本 (\$)	最低限度的工程 技術人員條件
		施工產值				
		三年中工 程的總產 值 (\$)	或 最大工程 的產值 (\$)	三年中工 程的總產 值 (\$)		
L1	100,000	100,000	75,000	50,000	5,000	一位擁有公認的 技術資格的人員
L2	500,000	500,000	375,000	250,000	25,000	一位擁有公認的 技術資格及三年 相關經驗的人員
L3	1m ^b	1m	750,000	500,000	50,000	兩位擁有公認的 技術資格的人員
L4	5m	5m	3.75m	2.5m	250,000	兩位擁有公認的 技術資格的人員 ，其中一位必須 有至少五年的相 關經驗
L5	10m	10m	7.5m	5m	500,000	一位擁有公認專 業資格的人員， 或兩位擁有公認 技術資格的人員 ，其中一位必須 有至少八年的相 關經驗
L6	10m 以上	30	22.5	15m	1.5m	兩位擁有公認專 業資格的人員， 而且兩位都必須 有至少五年的相 關經驗

註：a：公司的已繳資本和淨資本必須至少達到投標限額的2.5%。

b：m 為新幣百萬元。

另為提升營建品質，新加坡政府於1989年建立營建品質評估制度（Construction Quality Assessment System；簡稱 CONQUAS），1993年起更實行了一套優惠投標資格制度，凡新加坡當地營造商最近完成之三項工程平均 CONQUAS 分數在65分以上，則該廠商在參加投標時，凡超過65分以上之每一分皆可獲得0.2%的標價上之優惠（premium）（註4）。如此一來，廠商便會致力於提升品質，但僅有新加坡本國之營造商方可得此優惠待遇，此政策使得本國公司在投標政府公共工程時，較具有競爭性。

三、小結

預先市場區隔而後讓各市場內廠商充分競爭，是新國政府採購制度的特色。雖然新國沒有競爭法，但卻有競爭政策（competition policy）——國、內外廠商依其能力充分競爭，由此可看出，政府採購環境之良窳與競爭法是否實施顯無必然關係，但市場競爭因子卻是整個政府採購制度中不可或缺的因素。

肆、結論

睽諸上述，謹就中、法、新三國政府採購制度間之比較列表如表4-1。

而在本章中，就依上表所列先作組內之比較——比較同時實行競爭法之中、法兩國政府採購制度，然後再作組間的比較——實行競爭法的我國與未實行競爭法的星國政府採購的比較，並就法、星政府採購制度可供我國學習之處作一簡述。

組內與組間的比較

（一）組內比較

不以價格標為決標方式、工程主辦機關對參標廠商資格有相當大的審核權，及法國競爭審議委員會只介入工程圍標不處理工程綁標案件，是同時實行競爭法的我

註4：倘一廠商之平均 CONQUAS 分數為70分，超過最低標（65分）5分，故可得標價上之優惠 $5 \times 0.2\% = 1\%$ 。

表4-1 中、法、新三國政府採購制度之比較

	中 華 民 國	法 國	新 加 坡
採購方式	<ul style="list-style-type: none"> 一定金額以上（新台幣五千萬以上）以公開招標方式辦理，未達上述金額者，得以比價或議價方式辦理。 	<ul style="list-style-type: none"> 除事務性耗財採購公開招標外，大部份均採限制性招標，倘涉國防機密等則採議價招標。 	<ul style="list-style-type: none"> 三萬新幣（約合新台幣六十萬）以上之採購以公開招標辦理，未達上開金額或緊急及公共社會利益之採購，則可以選擇性招標或限制性招標為之。
公告方式	<ul style="list-style-type: none"> 辦理公開招標，應於主辦機關門首公告五日以上，並於當地報紙廣告二日以上。 	<ul style="list-style-type: none"> 應刊登於歐體公報發行局及法國國內之JOCE、BOAMP採購公報。 	<ul style="list-style-type: none"> 刊登於政府採購公報、當地報紙或國際刊物。
等標期	<ul style="list-style-type: none"> 自發圖日起迄開標日止，除緊急工程外，一般工程不得少於十天，特殊或重大工程不得少於廿一天。 	<ul style="list-style-type: none"> 自刊登公報到投標意願申請書提出： <ul style="list-style-type: none"> ——限制性招標、商議招標卅七日以上。 ——公開招標五十二日以上。 	<ul style="list-style-type: none"> 一般工程三星期。 設計兼施工工程八星期。 海外招標工程十二星期。 超過十三萬新幣之物料供應為四十日以上。
廠商資格	<ul style="list-style-type: none"> 只要具備履約能力，提出營業執照、納稅證明及具營繕或製造能力證明。 	<ul style="list-style-type: none"> 由主辦機關就廠商之財務、技術能力、負責人及員工學歷、承攬實績等先行篩選。 	<ul style="list-style-type: none"> 由CIDB就營造廠商按資本額、工程業績、專業人員等區分等級。
決標	<ul style="list-style-type: none"> 以底價內之最低標為得標者。 	<ul style="list-style-type: none"> 綜合考量參標商之施工能力、工程經驗、售後服務、投標價等為決標考量。 	<ul style="list-style-type: none"> 最低標決標。
最常使用之採購方式	<ul style="list-style-type: none"> 公開招標。 	<ul style="list-style-type: none"> 限制性招標 	<ul style="list-style-type: none"> 公開招標。
主管機關	<ul style="list-style-type: none"> 行政院公共工程委員會。 	<ul style="list-style-type: none"> 政府採購委員會。 	<ul style="list-style-type: none"> CIDB。
競爭法之介入	<ul style="list-style-type: none"> 全程介入。 	<ul style="list-style-type: none"> 只管圍標，不管綁標。 	<ul style="list-style-type: none"> 只有競爭政策，沒有競爭法。

國與法國政府採購制度最大的不同：

1. 不以價格為決標方式——

如前所述，法國政府採購制度並不是不重視價格競爭，只是他們更重視非價格競爭之施工能力、工程經驗等，因此工程主辦機關在審查廠商投標意願申請書時就格外慎重。然在我國，在行政權大幅萎縮下，工程主辦機關為免動則得咎，被戴上“綁標”帽子，參標資格的限制形同具文，在一切以價格高低為唯一考量下，工期的延誤、工程品質的低落必然伴隨而至。

2. 工程主辦機關的審核權——

為確保公共工程的施工品質及施工順利，法國工程主辦機關對廠商意願申請書的審查及最後得標商的決定，有著相當大的行政裁量權。在我國，工程主辦機關則無如此大的權力，不尊重“專業”是最大原因。

3. 競爭法主管機關只管圍標，不管綁標——

除中華民國的競爭法主管機關外，「只管圍標不管綁標」是全世界各國競爭法主管機關基本的態度。法國競爭審議委員會就認為一個國家不是只有競爭政策，且競爭政策亦不能凌駕其他政策之上。

(二)組間的比較

公開招標雖然是中、星兩國政府採購最常使用之招標方式，但前者是一種無秩序的不公平競爭，後者則是一種有秩序的公平競爭，最主要原因在於工程主管機關對角色扮演的角色認知差距：

1. 無秩序與有秩序的競爭：

表面上中、新兩國均是以最低價為決標方式，但新國工程主管機關事先已按營造廠之資本額、工程業績、專業人員等區分等級作一市場區隔，讓營造廠做其有能力做的工程，在我國一切以價格看的情形下，“一人皮包”公司永遠是最大的贏家。

2. 工程主管機關角色的認知：

中央目的事業主管機關、上級主管機關、審計單位、主計單位、政風單位、調查局、公平交易委員會、民意機關……，是工程主辦機關招標採購時可能必需一一面對的單位，因為太多機關的介入致使單純工程專業問題複雜化，

有權者無責、有責者無權。