

採購稽核發現缺失類型及案例

—以開口契約為例

壹、稽核發現缺失類型：

本會為探究採購問題，自近年各機關辦理之開口契約案件中，擇其中 12 件辦理專案稽核，發現缺失類型綜整如下：

項次	稽核發現缺失類型
一	招標文件擇定之決標方式與開口契約之意義未臻相符。
二	廠商資格有不當限制競爭或未妥之情形。
三	底價訂定未依政府採購法(下稱採購法)第 46 條第 1 項規定編列及依採購法施行細則第 53 條規定提出分析資料。
四	機關於招標前以未公開程序洽廠商訪價，未留意招標文件於公告前應予保密之規定。
五	廠商標價偏低係因機關核定底價時數量錯誤(超量)所致，惟如按廠商單價依底價分析採用之數量重新計算，則廠商之總價將逾底價，機關卻逕按廠商報價決標。
六	以機關預算單價調整廠商單價訂約，並逕依契約單價辦理後續擴充，致機關需支付較多履約費用。
七	參考往年使用數量預估採購數量，卻未考慮實際需求情形已與往年不同，致預估採購金額明顯偏高。
八	機關招標前未依實際需要詳實預估各採購項目之預估數量。
九	履約逾契約上限金額，漏未辦理契約變更程序。
十	契約變更致原決標金額增加，未依規定辦理定期彙送或刊登決標公告。
十一	驗收紀錄內容過於簡略。
十二	後續擴充有編列保險費卻漏未投保。
十三	機關有未落實履約管理情形。
十四	招標文件提及廠牌並允許同等品，履約時未確認廠商所供應之履約標的是否係同等品。
十五	機關利用開口契約進行車輛例行性保養，部分車輛有保養頻率過高之異常情形。

貳、相關案例：

缺失類型一：招標文件擇定之決標方式與開口契約之意義未臻相符。

案例說明：

採購法施行細則第 64 條之 1 規定「機關依採購法第五十二條第一項第一款或第二款規定採最低標決標，其因履約期間數量不確定而於招標文件規定以招標標的之單價決定最低標者，並應載明履約期間預估需求數量。招標標的在二項以上而未採分項決標者，並應以各項單價及其預估需求數量之乘積加總計算，決定最低標。」，本 12 案均為開口契約，適用該條規定，惟查案 I、案 J 及案 K 之投標須知就「本採購決標方式為：」一項，勾選「總價決標」而非「單價決標(以單價乘以預估數量之和決定得標廠商)」，與上開施行細則第 64 條之 1 後段規定有間。

缺失類型二：廠商資格有不當限制競爭或未妥之情形。

案例說明：

(一) 案 F 之投標須知第 64 點規定投標廠商基本資格及應附具之證明文件，其中「(3) 履約能力之證明：得標後可取得“履約所需設備及場所之相關證明文件”(如自有設備、場所之證明文件或日後配合廠商合作協議書、場地租賃協議書等)；以上文件切勿以投標廠商本身自行開立切結書代替之。」有以下缺失：

1. 有關「履約所需設備」之相關證明，按投標廠商資格與特殊或巨額採購認定標準(下稱資格標準)第 5 條第 1 項第 4 款屬特定資格，惟本案非特殊或巨額採購，卻規定投標廠商之特定規格，與採購法第 36 條第 2 項規

定有間，且屬政府採購錯誤行為態樣二、(二)之情形：「非特殊或巨額採購卻規定特定資格」。

2. 另有關要求得標後可取得履約所需場所之相關證明文件並規定「文件切勿以投標廠商本身自行開立切結書代替之」乙節，按資格標準第4條第1項第4款就「廠商具有維修、修護或售後服務能力之證明」之規定，包括「設立或具有或承諾於得標後一定期間內建立自有或特約維修站或場所之證明」，爰如要求得標後取得履約所需場所之相關證明文件，卻拒絕投標廠商以開立切結書之承諾方式為之，難謂符合上開資格標準之規定，並有政府採購錯誤行為態樣二、(一)之情形：「訂定之廠商資格為資格標準所無或違反或較該標準更嚴格之規定」。

(二) 案 J 及案 K 之投標須知第 64 點規定投標廠商之基本資格及應附具之證明文件，其中包括「3. 納稅完稅」，且公開招標公告之廠商資格摘要亦包括「3. 納稅完稅證明卡」，惟查資格標準第 3 條第 1 項第 2 款及第 5 項就廠商納稅之證明已有規定，並未包括「完稅」證明，且查得標廠商投標時所附相關文件為營業人銷售額與稅額申報書收執聯及營業稅繳款書收執聯，亦經招標機關審查符合廠商資格，爰建議爾後無需要求「完稅」證明，以免有政府採購錯誤行為態樣二、(一)之情形：「訂定之廠商資格為資格標準所無或違反或較該標準更嚴格之規定」。

缺失類型三：底價訂定未依採購法第 46 條第 1 項規定編列及依採購法施行細則第 53 條規定提出分析資料。

案例說明：

- (一) 採購法第 46 條第 1 項規定：「……底價應依圖說、規範、契約並考量成本、市場行情及政府機關決標資料逐項編列，由機關首長或其授權人員核定。」，另採購法施行細則第 53 條規定：「機關訂定底價，應由規劃、設計、需求或使用單位提出預估金額及其分析後，由承辦採購單位簽報機關首長或其授權人員核定……」。
- (二) 案 D、案 E 及案 F 底價表(單)僅載明預估底價或預估金額，即交由機關首長或其授權人核定底價，其底價訂定未依採購法第 46 條第 1 項規定編列及依採購法施行細則第 53 條提出分析資料(例如政府機關辦理類案之決標資料等)。
- (三) 案 I、案 J、案 K 及案 L 就底價分析之內容，僅載明例如「本案其單價及材料均參考市場價格及營建物價之相關資料編列本案預算，敬請鈞長參酌」等文字，而無實質分析資料，亦不符上開底價訂定之規定。
- (四) 另案 A 及案 B 簽陳訂定底價，雖有檢附訪價資料，惟查其分析內容，僅係就訪價所得之總價分別建議酌減 57,590 元(案 A)及予以打 9 折後提出建議金額(案 B)，至於建議上開酌減金額及折數之原因欠缺分析或說明，尚難認有確實依上開規定辦理。

缺失類型四：機關於招標前以未公開程序洽廠商訪價，未留意招標文件於公告前應予保密之規定。

案例說明：

案 A、案 B、案 G 及案 H 機關於招標前以未公開程序洽廠商訪價，未留意招標文件於公告前應予保密之規定，情形如下：

1. 採購法第 34 條第 1 項規定：「機關辦理採購，其招標文件於公告前應予保密。但須公開說明或藉以公開徵求廠商提供參考資料者，不在此限。」
2. 案 A、案 B、案 G 及案 H，機關均於招標前將與招標文件內容相同之標單明細表，或僅去除標題及採購名稱後，即以未公開程序洽廠商訪價，有違採購法第 34 條第 1 項前段規定之虞：「機關辦理採購，其招標文件於公告前應予保密」，且案 B 訪價對象之一(○○實業有限公司)參與投標並為得標廠商，該廠商是否提前知悉招標文件內容而提早準備，不無疑義，機關宜注意採購法第 6 條「機關辦理採購，應以維護公共利益及公平合理為原則，對廠商不得為無正當理由之差別待遇」，並嗣後建議依採購法第 34 條第 1 項後段但書規定採「公開說明或藉以公開徵求廠商提供參考資料」方式詢價。

缺失類型五：廠商標價偏低係因機關核定底價時數量錯誤(超量)所致，惟如按廠商單價依底價分析採用之數量重新計算，則廠商之總價將逾底價，機關卻逕按廠商報價決標。

案例說明：

- (一) 案 C 於第 2 次公開招標更正公告中載有附加說明「註：第 1 次修正公告(標價明細表項次 26 預估數量)」，查招標文件及得標廠商投標文件之標價明細表，其項次 26「可撓金屬管」標示之預估數量均為 200 卷，惟查機關核定底價時所附分析資料，就項次 26「可撓金屬管」標示之預估數量卻為 2,000 卷，因而造成底價高估情形。

(二) 上開情形，機關於廠商就標價偏低提出說明時發現，並於決標相關簽文會辦時註明會核意見「……2. 另查#26項原需求由 2,000 下修為 200 卷，惟採購金額未調降致差價差 252 萬。3. 廠商說明無附加意見，尚屬合理」，並按廠商標價決標。

(三) 承上，查得標廠商報價為 4,710,450 元，如依其所報單價(2,400 元)並按底價分析所採用之數量(2,000 卷)換算，則其報價應高達 9,030,450 元(即 $4,710,450 + (2000 - 200) \times 2,400 = 9,030,450$)，已逾依該數量核定之底價(8,620,000 元)，而有決標價格不合理情形。

缺失類型六：以機關預算單價調整廠商單價訂約，並逕依契約單價辦理後續擴充，致機關需支付較多履約費用。

案例說明：

(一) 查案 G 訂約時就契約單價調整方式係按標比(決標總價/預算金額)乘以機關預算單價訂約，致其中 19 個項目之契約單價高於得標廠商投標時所報單價，17 個項目則反之。且該案辦理後續擴充，仍全數延用原契約單價。

(二) 承上，其履約結果(含後續擴充)依契約單價計算之結算金額為 23,936,092 元，惟如以得標廠商投標時所報單價乘以實際履約數量重新計算，則僅需 23,657,238 元，價差達 278,854 元，機關於訂約時以預算單價調整廠商單價，且辦理後續擴充時，亦未將廠商當初投標時所報較低之單價納入考量，導致結算金額增加，有浪費公帑之虞。

缺失類型七：參考往年使用數量預估採購數量，卻未考慮實際需求情形已與往年不同，致預估採購金額明顯偏高。

案例說明：

案 F 實際採購金額 314,220 元，僅為原預估金額 761,000 元之 41%，據洽機關人員獲告，係因機關於當年度更換多部新車，輪胎更新及維修之需求大幅減少所致。機關辦理採購前如已知有類此情形，應於事前預估採購數量時即予斟酌考量，以避免實際採購金額與原預估金額差距過大。

缺失類型八：機關招標前未依實際需要詳實預估各採購項目之預估數量。

案例說明：

- (一) 案 H 係案 G 相同目的之次一年度採購，且案 G 計有 40 個項次，而案 H 除同樣有該 40 個項次外，並增加 4 個項次，成為 44 個項次。
- (二) 查案 G 計有 8 個項目之實際採購數量逾原預估數量之 2 倍，而案 H 則有 7 個項目有此差距過大之相同情形(詳如下附表)，且該 7 個項目於前一年度辦理案 G 時即已發生此情形，係重複發生。

項目名稱	單位	案 G 及案 H 預估數量	案 G 實際 採購數量	案 H 實際 採購數量
落地型設備收容箱	座	30	84	102
8PORT 乙太網路路由器	台	25	116	135
光纖跳線	處	100	230	243
光纖熔接	處	100	228	243

光纖續接盒	個	100	204	227
自持非金屬光纖	公尺	16,000(案 G) 16,300(案 H)	46,463	40,205
電力施工費	組	30	84	100

(三) 承上，上開重複發生差距過大之 7 個項目，於案 G 及案 H 所標示之原預估數量幾乎相同，顯示案 H 並無依實際需要詳實預估各採購項目之預估數量，亦無參考前一年度案 G 之實際採購數量，逕延用前一年度招標時之預估數量，致生該等項目實際採購數量與原預估數量有差距過大情形，而此缺失情形如能參考前一年度之實際採購數量即可避免發生。

缺失類型九：履約逾契約上限金額，漏未辦理契約變更程序。

案例說明：

- (一) 案 L 決標金額 1,728,000 元，契約未另註明採購上限數量或金額，惟於投標須知第 62 點「本採購保留未來向得標廠商增購之權利，擬增購之項目及內容」及公開招標公告之「後續擴充」欄位均載明「本採購決標後，本所保留剩餘款項得按原契約項目增加施作，結算依新增實作數量計，結算金額加決標金額至採購金額計」文字。
- (二) 承上，惟查該案財物結算驗收證明書記載結算總價為 2,495,549 元，雖未逾招標文件及招標公告所載採購金額 (2,500,000 元)，就超出原決標金額之後續擴充部分，卻未依契約變更程序辦理增購，即逕交由原得標廠商辦理，與採購法第 18 條第 4 項規定有間。本會 91 年 3 月 29 日(91)工程企字第 91012359 號令修正「採購契約變更或加減價核准監辦備查規定一覽表」併請查察。

缺失類型十：契約變更致原決標金額增加，未依規定辦理定期彙送或刊登決標公告。

案例說明：

依採購契約變更或加減價核准監辦備查規定一覽表附記(五)：「機關辦理採購，其決標金額依採購法第 61 條(於政府採購公報刊登決標公告)或第 62 條(定期彙送決標資料)規定傳輸至工程會資料庫後，如有契約變更或加減價之情形，致原決標金額增加者，該增加之金額，亦應依上揭規定辦理公告、彙送。」查案 E 於 107 年 8 月 13 日契約變更後金額增加 800,000 元，惟未見機關依上開規定辦理契約變更之定期彙送。另查案 G 及案 H 亦有前開類案情形。

缺失類型十一：驗收紀錄內容過於簡略。

案例說明：

- (一) 採購法施行細則第 91 條第 1 項第 1 款規定：「機關辦理驗收人員之分工如下：一、主驗人員：主持驗收程序，抽查驗核廠商履約結果有無與契約、圖說或貨樣規定不符，並決定不符時之處置。」爰驗收紀錄應依前開規定明確記載驗收時所抽查驗核之項目、數量及其是否符合契約約定等情形，俾具體呈現驗收過程。
- (二) 案 B 之驗收紀錄，就驗收經過僅記載「經書面抽查各批次核銷文件無誤，尚符規定。」對於究竟抽查那些核銷文件，以及驗收時所抽查驗核之項目及數量均未有記載，驗收紀錄內容有過於簡略之情事。

缺失類型十二：後續擴充有編列保險費卻漏未投保。

案例說明：

案 G 契約雙方於 106 年 9 月 25 日以換文方式合意本案之後續擴充，依該後續擴充之單價分析表，其項次 38 之項目內容為「廠商利潤(6.9938%)(含保險、不含線補費及 ADSL 接線費)」1 式，亦即廠商利潤中已包含保險費用，惟依稽核文件內所附保險單，承保契約金額未見增加，保險期間亦未延長，廠商履約實際投保情形未符契約約定。另查案 H 亦有前開類案情形。

缺失類型十三：機關有未落實履約管理情形。

案例說明：

- (一) 案 G 之採購規範說明書伍、廠商送審文件三、(一)規定「得標廠商須於決標後翌日起 7 個日曆天內檢附其提供之設備型錄、檢驗報告送本局審核及通過實機功能驗證，經審核通過方可簽約……」，且該採購規範說明書所載設備規格需求，就數位錄影主機系統要求硬碟總容量為「12TB（含）以上」，惟查廠商檢附關於數位錄影主機之規格補充說明書，就硬碟總容量所載為「8TB（含）以上」，未符契約約定。
- (二) 案 I 招標文件所附工作說明書之總則第(一)點規定「本案簽約後新設使用材料前須依估價單數量整批交貨抽樣查驗，並送審時須檢附型錄及公正第三者檢驗報告……等證明文件(以螢光筆標示，以利審查)」，惟查機關檢送稽核資料未見上開型錄及公正第三者檢驗報告等證明文審查資料。
- (三) 案 I 第一季新設竣工資料，其中主機位置「中庄街 60 號」新設設置表，記載攝影機安裝位置為 4 處，所附設置配

置圖攝影機位置亦為 4 處不同地點，惟依施工前後照片比對，無論監視螢幕視窗數及施作攝影機照片數量，均顯示只增加 3 具攝影機，廠商未確實履約，機關亦未落實履約管理。

- (四) 案 K 107 年 11 月 21 日通知廠商派工單驗收後之請款支出憑證黏存單附施工前、中、後照片，其中有 2 組照片按其施工中及施工後照片顯示非為同一施工點，惟該 2 組照片之施工前照片卻相同，廠商未確實履約，機關亦未落實履約管理。

缺失類型十四：招標文件提及廠牌並允許同等品，履約時未確認廠商所供應之履約標的是否係同等品。

案例說明：

案 A 及案 B 之標單明細表有要求或提及特定廠牌之情形（例如項次 1「三路開關」備註「國際或同等品」），且按投標須知第 72 點規定廠商提出同等品之時機為使用同等品前，又據洽機關人員獲告該等品項均有履約供貨，惟查機關所提供受稽核之資料，卻無提出或審查同等品之相關文件，然就廠商履約所交貨品是否為標單明細表所要求或提及之特定廠牌，據洽機關人員仍無法確定或提出佐證資料。並請查察本會訂定之「政府採購法第二十六條執行注意事項」第 11 點：「……廠商得標後提出之同等品，其價格如較契約所載原要求或提及者為低，應自契約價金中扣除；至於與同等品有關之稅捐、利潤或管理費等相關項目，如係另列一式計價者，依同等品金額與原契約金額之比率扣減之。……」。

缺失類型十五：機關利用開口契約進行車輛例行性保養，部分車輛有保養頻率過高之異常情形。

案例說明：

查案 E 之車輛維修明細表，車號 8○-AA(日產垃圾車)於 107 年 3 月至 7 月間進行 3 次機油 5 級更換(含機油心子、柴油心子、廢棄循環心子及打黃油)，及車號 6○-BB(國瑞垃圾車)於 107 年 7 月及 8 月各進行 1 次機油 4 級更換(含機油心子、柴油心子及打黃油)，更換頻率明顯高於其他垃圾車而有異常情形。