



# 政府機關共通性資訊服務採購之回顧與蛻變

我國實施中央機關共同供應契約的集中採購制度也有 10 餘年的歷史，確實為各機關的採購帶來程序上的簡便，時間上的節省，也降低了整體的採購成本。政府資訊服務「共同供應契約集中採購制度」10 餘年來的運作，已漸漸顯露其困境，而同時又面臨雲端服務化的挑戰，政府機關共通性資訊服務採購制度似乎已走到一個轉捩點，本文回顧政府機關共通性資訊服務採購方式的歷程，並期待創新的採購制度之出現。

**洪國興、黃金福**（監察院公職人員財產申報處前處長暨實踐大學資訊管理學系副教授、  
中華民國資訊應用發展協會主任委員）

## 壹、緒言

政府機關資訊服務採購之生命週期，包括需求提出、辦理招標決標、簽訂契約、履約及保固。需求提出必須製作徵求建議書（RFP）文件，文件的製作經常耗費大量時間，招決標程序及履約時間冗長，如果採用「共同供應契約」的方式辦理，其採購作業將可縮短

作業流程，節省作業時間。依政府採購法第 93 條之規定，各機關得就共通勞務及財物與廠商簽訂共同供應契約。所謂「共同供應契約」，指一機關為二以上機關具有共通需求特性之財物或勞務與廠商簽訂契約，使該機關及其他適用機關均得利用該共同供應契約辦理採購。行政院公共工程委員會（以下簡稱工程會）為協助各中央

機關經由集中採購，訂頒「中央機關共同供應契約集中採購實施要點」，可由政府電子採購網（<http://web.pcc.gov.tw>）登入或共同供應契約電子採購網（<http://sucon.pcc.gov.tw>）查詢。在政府共通性資訊服務類方面，其現有契約項目，機關常用的套裝軟體，大都涵蓋在內。

以共同供應契約採購制度

辦理政府共通性資訊服務之採購，是目前政府機關取得共通性資訊服務極為重要的途徑，為探討共通性資服採購制度，須從共同供應契約採購的整體制度面著手，換言之，欲探討我國政府共通性資服採購方式之相關問題，則必須探討我國政府共同供應契約採購整體制度面的相關問題，始能追根究柢，探究根源。

## 貳、資服產業型態之演進

從資訊軟體的供給面觀之，早年資訊軟體業可分為六大服務：專業服務（Professional Service）、轉鑰系統（Turnkey System）、系統整合（Systems Integration）、套裝軟體（Package Software）、網路服務（Network Service）、處理服務（Processing Service）等。

隨著個人電腦普及 Wintel 架構成為主流之後，傳統六大服務區隔消長互見，PC 套裝軟體發展快速，大型主機相關的

處理服務式微，接著網際網路（Internet）的崛起，而主從式（Client-Server）架構、網路式系統（Web-based System）與雲端服務（Cloud Computing）漸成為新的趨勢，資訊軟體與服務市場漸漸形成下列區塊。

### 一、「標準化」（套裝軟體）

共同供應契約係針對「標準化」（套裝軟體）的採購，而套裝軟體也可整合成，下列兩種類型：

#### （一）常用型共通性軟體

如：MS-Office，指相同產品，多家廠商供應。

#### （二）專業型共通性軟體

如：防毒軟體，指具不同功能產品，獨家或多家廠商供應。

### 二、「客製化」（系統整合）

政府機關有關「客製化」（系統整合）資訊服務之採購，可整合成下列兩種類型：

#### （一）共同性行政資訊系統

共同性行政資訊系統，是指支援政府機關輔助單位工作的資訊系統。所謂「輔助單位」，依中央行政機關組織基準法第 23 條第 1 項第 2 款之規定，輔助單位係指辦理秘書、總務、人事、主計、研考、資訊、法制、政風、公關等支援服務事項之單位（行政院研考會，2008）[1]，（行政院研考會，2007）[2]。

#### （二）專業性資訊系統

專業性資訊系統，是指支援政府機關業務單位工作的資訊系統。所謂「業務單位」，依中央行政機關組織基準法第 23 條第 1 項第 1 款之規定，係指執行本機關職掌事項之單位。凡提供機關支援執行本機關職掌事項之資訊系統，稱為「專業性資訊系統」。諸如：公路監理機關之公路監理資訊系統（交通部，1982）[3]，稅務機關之稅務資訊系統，戶政

# 論述 » 專論 · 評述

機關之戶政資訊系統 ... 等等。

## 三、雲端服務

雲端服務可分為下列 3 種服務模式 (辜雅曹, 2012) [4]:

- (一) 軟體即服務 (software as a service, SaaS)。
- (二) 平台即服務 (platform as a service, PaaS)。
- (三) 基礎設施即服務 (infrastructure as a service, IaaS)。

臺灣銀行所執行的共同供應契約資訊服務採購, 有關雲端服務尚未涉及。

## 參、共同供應契約制度

政府採購法施行前「稽查條例」為各機關辦理採購的主要依據, 施行近五十年, 因無法滿足時代需求。政府採購法施行後, 主管機關工程會建立「政府採購電子網」, 透過網路將全國公務機關採購資訊公告於「政府採購電子網」, 達

成資訊公開透明的目的, 可以讓採購資訊快速的流通, 但是採購制度有複雜的法規與冗長的程序。為避免各機關重複採購作業, 行政院遂推動「共同供應契約」採購制度。

依政府採購法第 93 條之規定, 各機關得就具有共通需求特性之財物或勞務, 與廠商簽訂共同供應契約。其所稱之「共同供應契約」, 係指一機關為二以上機關具有共通需求特性之財物或勞務與廠商簽訂契約, 使該機關及其他適用機

關均得利用該共同供應契約辦理採購。

綜言之「共同供應契約」是由某一機關代表許多機關共同採購, 自開列規格, 迄決標至簽約均由該機關處理, 其他機關俟契約簽訂後直接利用即可。其性質兼具有「委託採購」與「集中採購」的特性。而各機關需求具有共通性, 且達相當規模之財物或勞務之採購項目眾多, 於「中央機關共同供應契約集中採購實施要點」第 3 點規定, 集中採購之訂約機

附表 工程會指定訂約機關及採購項目

訂約機關	採購項目
內政部警政署	警用裝備之採購, 包括員警制服、警用武器、彈藥、防彈裝備及警用車輛等。
國防部	軍用武器、油料、物資及國防部所屬醫療機構之醫療衛材及藥品等。
教育部	所屬醫療機構之醫療衛材及藥品等。
國軍退除役官兵輔導委員會	所屬醫療機構之醫療衛材及藥品等。
衛生福利部	一、全國預防接種及疾病防治所需各類疫苗。 二、衛生福利部所屬醫療機構之醫療衛材及藥品等。
行政院環境保護署	環保設備。
臺灣銀行股份有限公司 (以下簡稱臺灣銀行)	政府採購卡、期刊及油品。

資料來源: 中央機關共同供應契約集中採購實施要點 (103 年 2 月 5 日修正)。

關，得為下列情形之一：

一、二以上機關共同協議，由其中一機關訂約。

二、由中央各部、會、行、處、局、署、院等機關指定機關訂約。

三、由工程會指定機關訂約。

工程會指定之訂約機關及其集中採購項目如上頁附表。

除專業的訂約機關外，其他共通性商品則委託「臺灣銀行」辦理。該行辦理多年的共通性之電腦設備用品，包括個人電腦、筆記型電腦、印表機、電腦週邊設備及耗材、電腦軟體等項目，已不列為指定採購項目。

## 肆、共同供應契約辦理方式及流程

依據「中央機關共同供應契約集中採購實施要點」規定，其办理流程可分為招標階段、訂購階段、履約階段，各階段流程及辦理事項如附圖所示，其階段流程及分工如下：

### 一、招標階段

訂約機關以臺灣銀行採購部為例，應先辦理需求調查，依需求調查情形辦理採購招標，確認供應商名單及商品規格、價格，訂約機關辦理採購訂約，將採購資訊公告於「政府電子採購網」。

(一) 需求調查：

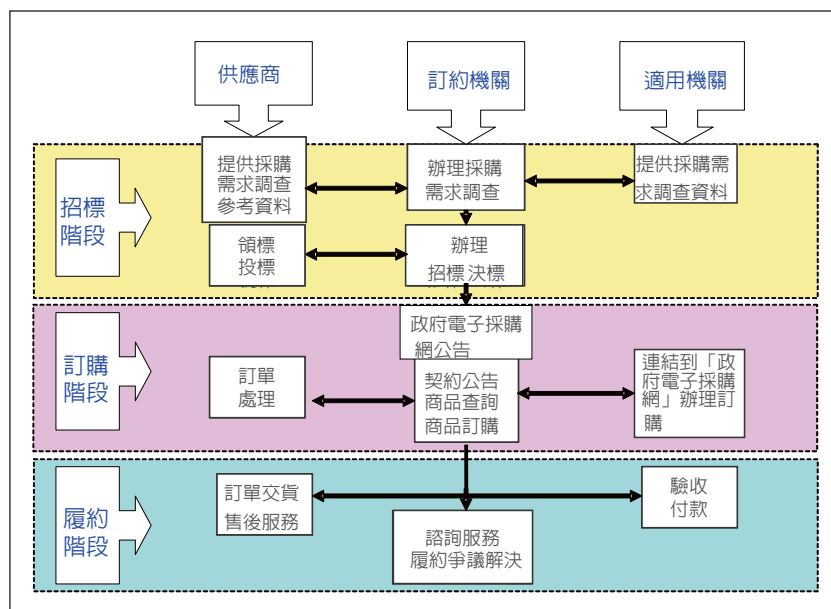
1. 機關個案委託該行採購部辦理共同供應契約之品項及規範，於機關委託時即已確定，採購項目之預估

需求數量、規格、條款等亦由機關提供。

2. 工程會依「中央機關共同供應契約集中採購實施要點」之規定，指定臺灣銀行為訂約機關並辦理之共同供應契約採購項目，其詳細規格、項次、條款等執行細節，係由該行採購部規劃辦理，方式如下：

● 機關需求之調查：於工程會網站公開調查機關之需求，包括項目、數量、規格及預算金額

附圖 臺灣銀行採購部辦理共同供應契約流程圖



資料來源：本研究整理。

## 論述》專論 · 評述

等。此外，機關如對於規劃之品項、規格有建議或意見，亦可提出，作為後續辦理採購規劃之參考。

- 公開徵求廠商提供參考資料：於工程會之政府電子採購網、及政府採購公報公告徵求廠商針對採購項目提供規格、價格、交易條件等參考資料。
- 召開座談會溝通意見：於政府電子採購網及政府採購公報公告邀請不特定廠商、機構，以及函邀相關政府機關、同業公會或機構等參與座談，集思廣益共同研擬可行之採購招標需求。

(二) 辦理招標：

1. 依政府採購法第 46 條第 1 項規定，由臺灣銀行招標小組，先洽詢廠商一個比較合理的價格或徵詢意見，匯集後審閱，來決定底價，所以底價之訂定是

參考市場行情，以市場上最低商品價格來訂定。

2. 廠商應依公告之規定購買招標文件。廠商得至該行採購部招標文件發售室購買招標文件或採郵購方式辦理，或上網至政府電子採購網 (<http://web.pcc.gov.tw>) 辦理電子領標。
3. 廠商應依招標文件之規定準備投標文件參加投標。
4. 開標後，廠商之投標文件經該行採購部審查合格且依決標程序得標及簽約後，即成為共同供應契約供應廠商。
5. 該行採購部辦理共同供應契約之採購案件，其決標原則係依政府採購法第 52 條第 1 項規定辦理，並明定於招標文件中。鑑於共同供應契約適用機關眾多及其屬一定期間契約等之特性，該行採購部通常係採行分項、單價、複數之決標方式。
6. 該行採購部於決標後會通

知投標廠商，須於一定期限內決定是否依決標價格跟進併列為得標廠商。欲跟進之投標廠商需自行上該行網站下載相關跟進資料及注意事項，其跟進之項目以廠商有投標並經審查符合者為限，未投標之項目及經審查不符合者，不得跟進。

7. 原則上，該行採購部持續辦理之共同供應契約，將在契約有效期限屆滿前，即辦理下一次招標作業。

## 二、訂購階段

中央機關須採電子下訂，地方機關得採電子下訂，亦可傳真下訂。採電子下訂者，電子採購系統即有訂購紀錄可查。機關採傳真下訂者，該行採購部於收到傳真訂單後，即將訂單登錄建檔並予編號再轉給廠商並回傳機關，確認該行採購部已傳真該筆訂單予廠商。該行採購部回覆之訂單傳真可作為機關採購憑證，確認

完成共同供應契約採購程序。機關若未利用共同供應契約依上述程序下訂，則自行辦理採購。機關採用電子下訂方式者，可於工程會網頁連結到「政府電子採購網」辦理訂購（網址：<http://web.pcc.gov.tw/pishtml/pisindex.html>），但須先向「政府憑證管理中心」申請 GCA 憑證，於下訂及付款作業時使用該憑證。其下訂步驟如下：

- （一）依採購需求進行商品查詢。
- （二）選擇所需要之商品送到購物車。
- （三）將購物車之商品轉成請購單。
- （四）完成內部簽核程序後，再將請購單轉換成訂單送出。
- （五）立約商對已下訂之訂單進行審核後，會將出貨情形，經由「退件」、「處理中」、「已出貨」等狀態之改變，讓訂購機關了解該廠商出貨之

情形；立約商進行訂單處理。

### 三、履約階段

機關訂購之後，廠商依契約規定期限內出貨，訂購機關再辦理簽收、驗收、付款等流程。

## 伍、共同供應契約之優缺點分析

共同供應契約制度立意良好，可節省機關及廠商逐案招（投）標所耗費之人力物力，爭取折扣，節省公帑。惟可能因價格無法快速反映市價，或採購品項僅符合招標基本規範，而無法採購品質較好商品，及執行過程發生違誤等，而產生不同採購爭議。其優缺點分析如次：

### 一、優點

共同供應契約制度可提升採購效能，主要的優點：

- （一）集中採購方式建立較大經濟規模，爭取折扣以

節省公帑。

- （二）提供即時性採購，簡化流程以加速公務推行。
- （三）節省重複採購作業之人力、物力負擔。

### 二、缺點

共同供應契約採購制度的核心價值是要提高採購效率與降低交易價格，但自民國 88 年施行以來，相關採購弊案一再發生；如詢價未盡落實、決標價格高於市價、最大訂購門檻未考量各品項單價之差異、商品市價通報機制形同虛設，致使契約價格偏離市場行情，徒增巨額公帑等不合理情形的質疑不斷，其主要缺點：

- （一）由於產品生命週期短之商品，價格波動較大時，其價格無法反映迅速市場價格，或因契約時間較長且查價不易，造成價格不易即時反映市價；採用複數決標，得標廠商的家數多，且具不確定性，喪失大量

## 論述》專論 · 評述



採購精神，致發生機關自辦標案決標價格更低廉的現象。

(二) 由於契約期間長，及僅規範基本規格，廠商履約標的常僅符合基本規定，致購買到的商品品質不佳，充斥過時商品及次級品（只最低規格限度）。

(三) 由於採用複數決標多家廠商同時供應，適用機關辦理訂購選擇不易，及擇定廠商之主觀性，造成選商公平性問題，壓縮中小企業生存空間，造成由少數廠商把持市場，且因訂購資訊不公開，形成交易的不公平現象。

(四) 再者監察院、法務部廉政署、檢察署等有關機關也就共同供應契約之執行面，提出若干問題：

1. 詢 / 查價未盡落實，查價頻率明顯偏低，部分契約甚至從未查價；底價參

考來源不足或未經客觀分析，即草率訂定底價。

2. 決標價格高於市價。

3. 業務承辦能力不足。

4. 未於招標文件規範排除廠商投遞不合理報價情形。

5. 單價高於集中採購決標予單一廠商之單價。

6. 未適當區分採購數量級距。

7. 決標單價確仍有高於市場行情，商品市價通報機制形同虛設，未適時洽廠商減價。

8. 決標價偏離市場行情，有可能是同行廠商聯合壟斷。

9. 規格規範有時略有差異，與市場規格不同，價格上無法比價，且應考量品牌價值，如採一律單一決標價，難反映市場真實需求。

10. 由於事後跟進並列得標限制寬鬆，衍生投標廠商到場比減價比率偏低（分別僅為 2% 至 21.4%），

且投標廠商得標率偏高（均為 90% 以上）。

11. 未於招標文件規定標價超過預算者為不合格標，適時排除廠商投遞不合理報價，衍生報價異常偏高。

### 陸、共同供應契約制度之問題與困境

共同供應契約採購制度，兼具有「委託採購」與「集中採購」的特性，其面臨之問題與困境（陳宗祈，2010）[5] 如下：

#### 一、得標廠商的家數採用複數決標

亦即決標廠商數量為複數，每一個標案決標有很多供應廠商，廠商於簽訂契約後，即有義務供應商品與該契約之所有適用機關。其優點是可確保穩定的供貨來源，不會發生供貨被單一廠商所把持的現象，並讓採購者有多元選擇的彈性。但「複數決標」也會降低得標商大量供貨的機會，因

而降低廠商競價意願，有違原訂大量採購之策略。

## 二、契約金額與數量的不確定性

共同供應契約每一個品項次的供應商都是為數眾多，廠商之間以互相競爭的方式來取得機關訂購，其業務行銷能力不同，契約簽訂後並無法保證供應廠商能夠獲得多少採購數量與採購金額，如欲爭取機關下訂採購，可能必須透過產品品質、功能、後續服務或降價等方式來爭取訂單，其優點是透過競爭，使機關可對供應商擇優汰劣。其缺點是互相競爭，也可能衍伸其他弊端，加強行銷則使供應廠商的行銷成本可能因而增加，勢必會反映在交易價格上。

## 三、較長的契約期間，無法即時反應市場行情

共同供應契約期間一般為六個月，必要時得逕行延長效期，因此契約最長可能長達一

年到二年。期間內有物價波動時，契約價格可能無法適時的反應市場價格。例如以生命週期短的資訊設備，市場上的規格及產品更新快速，加上原物料行情波動，市場價格可能是不斷作調整。而決標後價格是固定的，契約要求期間內供應商不能任意調整報價，因此契約價勢必偏離市價不同，因此有可能會發生供應契約售價高於市價的情形，使機關有可能以「未來」價格購買「現時」之產品的不合理現象。

## 四、適用機關選購資訊公開性低

適用機關依需求選定共同供應契約內所列供應商，選擇供應商是在機關內部進行，其資訊無須公開。供應商無法在採購公告網上得知機關採購訊息，公開程度顯有不足，因此無法維持交易的競爭性與公平性。

## 五、造成不同品牌的產品相同價格

招標前，臺灣銀行組成招標小組進行市場詢價，得到一個市場價格，其決標採最低價競標，造成不同品牌的產品成為相同價格，因此，市場上不同品質的差異，在契約價格無法表現出來。

## 六、契約價格缺乏競標誘因

共同供應契約的契約價格是原廠與臺灣銀行決定的，要成為立約商需要原廠授權才能加入。縱使參與競標的廠商再多，但是契約價格決定還是在於原廠的報價與臺灣銀行的底價，眾多的立約商只是被動的跟進，對於契約價格沒有影響力。

政府機關共通性資訊服務之採購制度，尚有下列現象或問題：

- (一) 共同供應契約集中採購制度，其軟體決標後，部分決標價格被有關機關質疑高於市價。
- (二) 102 年之軟體決標價格，



卻被資服業者指責只有市價的 1 成，並向主管機關提起申訴。

(三) 曾出現有機關提出需求的品項，經公告招標決標後，其中有高達 45% 的品項完全無任何機關採購。

(四) 現行共同供應契約採購制度，究竟是「大宗採購」模式，還只是「上架」標售概念，似未釐清，定位不明。

(五) 資訊應用與系統，如轉為雲端服務，其價格如何訂定？現階段仍尚乏具體客觀的方法可之運用。

(六) 軟體之認證與驗證制度似亦尚未健全，其品質之保證，及使用機關權益之確保等，都有必要未雨綢繆。

(七) 資訊應用與系統，如轉為雲端服務，其雲端服務之服務水準 (SLA) 之訂定，尚乏具體客觀

的標準或規則可供遵循。

## 柒、共通性資訊服採制度的轉機

政府共通性資訊服採取共同供應契約的方式進行採購已行之有年，已漸漸顯露出其制度的問題與困境，因此，行政院 NICI 小組已決定，由中央各部、會、行、處、局、署、院等機關指定經濟部工業局為訂約機關，推動政府機關軟體採購環境改善計畫，其推動架構如下：

- 政策推動：主管/委辦單位：NICI (含經濟部、國發會、工程會等)、審計部、法務部廉政署。
- 適用機關：各軟體採購之政府機關，於採購前提出需求，於產品上架後選購。
- 訂約機關：經濟部工業局，並成立軟體採購辦公室，以承辦政府機關共通性資訊服務採購。

● 廠商：提供產品與服務。

有關共同供應契約集中採購創新模式，已由經濟部工業局成立軟體採購辦公室，其組織之運作、採購流程之建置、採購制度之確立等都將進入嶄新的階段，相信必能為政府共通性資訊服採購帶來新的契機。

## 參考文獻

1. 行政院研考會 (2008)，共同性行政資訊系統整合發展參考規範，2008.3。
2. 行政院研考會 (2007)，共同性行政資訊系統整合架構及訊息標準規劃創新服務架構規劃暨共用服務元件，行政院研考會，2007.7。
3. 交通部 (1982)，臺灣區公路監理業務電腦化作業系統整體規劃書，1982。
4. 辜雅曹 (2012)，逐步打造私有雲朝雲端運算持續前進，iThome e 政府 NO.5，2012.3。
5. 陳宗祈 (2010)，我國集中採購制度之研究－以臺灣銀行辦理之共同供應契約為例，2010.12，頁 19。❖