

歐盟政府採購法改革之研究

陳麗娟*

綱 要

- | | |
|-----------------|---------------------------|
| 壹、研究動機與目的 | 二、政府採購的策略招標作為
回應新的挑戰 |
| 貳、歐盟政府採購法之發展 | 三、使中小企業和新創企業更
容易進入採購市場 |
| 參、歐盟政府採購法之改革 | 四、穩固的程序 |
| 一、改革的背景 | 五、治理規則 |
| 二、政府採購法改革指令草案 | 伍、結 語 |
| 肆、改革新的政府採購指令的內容 | |
| 一、招標程序的簡化與靈活化 | |

壹、研究動機與目的

政府採購是一個非常特殊的市場，規模與金額十分龐大，傳統上政府採購常常被各國政府用來作為平衡貿易逆差的工具。2008年以來的全球金融海嘯重創歐盟的經濟，歐盟不僅在WTO積極鼓吹檢討政府採購協定，同時在『歐洲2020策略』中以政府採購作為實現單一內部市場的方法。2011年12月時執委會提出政府採購指令草案，並在2014年2月26日通過三個新的政

* 國淡江大學歐洲研究所教授
德國慕尼黑大學法學博士

府採購指令，歐盟首次提出治理規則，希冀在單一市場內建立一個政府採購招標的治理制度。本文主要探討歐盟政府採購法改革指令的適用範圍與治理規則，以期國內各界對於歐盟政府採購法發展新趨勢的認識。

貳、歐盟政府採購法之發展

早自 1971 年起，歐盟即開始規範政府採購，歷經完成單一的內部市場 (Internal Market) 與加入 WTO 簽署複邊協定的政府採購協定 (Agreement on Government Procurement ，以下簡稱 GPA) ，使得歐盟的政府採購法與國際接軌 (註一) ，依據 GPA 第 24 條規定，歐盟必須轉換立法 GPA 於其政府採購指令；2012 年 3 月 WTO 決議通過 GPA 的修訂版 (The revised WTO Agreement on Government Procurement) ，並於 2014 年 4 月 6 日生效 (註二) 。

隨著時間的推移，歐盟已經發展出一套非常複雜的政府採購法 (註三) 。歐盟的基礎條約並未規定政府採購，一直以來皆是以競爭法規解決爭議，若公共採購以機會均等的競爭招標時，自始即不構成補貼，若無特別合法正當的理由時，歐洲聯盟運作條約第 107 條以下規定的補貼法禁止以高過競爭價格協議的最有利標得標 (註四) 。公營事業如同民營的市場參與者也應適用市場投資人檢測原則，也應有合理的行為 (註五) 。歐洲聯盟運作條約第 101

註一：Kerstin Odendahl, Die Berücksichtigung vergabefremder Kriterien im öffentlichen Auftragswesen – Rechtslage nach EG- und WTO-Recht, EuZW 2004, S.647

註二：依據 GPA 的規定，應有三分之二締約國寄存其接受書於 WTO 秘書處，已完成存放接受書的締約國依序為列支敦斯登、挪威、加拿大、中華台北、美國、香港、歐盟、冰島、新加坡與以色列，共 10 國。

註三：Kilian/Heussen, Computerrecht, 31.Ergänzungslieferung 2012, München: Verlag C. H. Beck, Elektronische Vergabe Rn.19

註四：Case T-14/96, BAI/Commission, ECR 1999 II-139

註五：Case C-278/92, Spain/Commission-Hytasa, 1994 ECR I-4103; C-305/89 Italy/Commission, 1991 ECR I-1603

條以下的競爭法規原則上亦適用於由民營企業或公營事業的採購招標，以這些事業作為採購人參與經濟交易時為限，但實務上競爭法僅有限的適用於公共採購法（註六）。

由於歐洲單一市場為一個無內部邊界保證商品自由流通、人員自由遷徙、勞務自由流通與資金自由流通的區域（註七），政府採購市場的自由化是實現歐洲單一市場的一個關鍵要素（註八）。歐盟的政府採購法主要是由各會員國的政府採購法規與歐盟經立法公布的指令、以及歐洲法院在相關的判決所確立的原則（註九）所組成。由於歐盟超國家的特性，歐盟的政府採購指令直接適用於全體會員國，但必須由會員國在規定的期限內經由國內的立法機關轉換立法成為國內法才會對企業與公家機關發生法律效力。

2014年2月26日，歐洲議會與理事會通過三個新的政府採購指令（註十），取代原來的2004年第17號指令與第18號指令（註十一），並在2014

註六：Schellenberg/Pünder, Vergaberecht, 1. Auflage 2011 München: Verlag C. H. Beck, GWB §97 Rn.18

註七：歐洲聯盟運作條約第26條第2項規定。

註八：J. A. Schrab, Single European Market and Public Procurement, Oxford Journal of Legal Studies 1990 Vol. 10, No.4, p.522

註九：例如平等原則、禁止差別待遇原則與透明原則，這些原則也成為歐盟政府採購法的一般法律原則。Case C-275/98, Unitron Scandinavia, 1999 ECR I-8291; C-324/98, Telaustria, 2000 ECR I-10745

註十：OJ 2014 L 94/1-374

註十一：此二指令取代原先所有的指令。OJ 2004 L 134/1; OJ 2004 L 134/114，當然後續又陸續修訂規定，例如2011年第1251號規章即為修訂應適用歐盟政府採購指令的門檻值規章，並自2012年1月1日起施行。2004年第17號公用事業指令亦係為簡化與現代化歐盟的政府採購法而規範高於特定門檻值的自來水供應、能源供應、交通運輸和郵政服務、公共工程與服務採購。電信部門因已有足夠的競爭規範，因此不適用本指令。2004年第17號指令對於因法律上自由化而在一個或數個部門發展出許多競爭規範，顯示因特別的採購法制度採購機關不再需要遵守採購紀律時，得適用覆查規定與必要時豁免規定；第23條對於關係企業的採購招標有限制的適用範圍。2004年第18號招標協調指令彙整了過去對於工程、商品供應與服務採購不同的指令，工程特許（Baukonzession）有獨立的章節，第17條則是規範服務特許（Dienstleistungskonzession）；第18號指令僅規範公共採購人，其事物的適用範圍僅限於超過一定門檻值的採購項目，而按照不同的採購類型適用不同的門檻值，依據第

年 4 月 17 日生效施行，至 2014 年 4 月 17 日前的採購或招標程序仍應適用原來的舊法規（註十二）。全體會員國必須在 2016 年 4 月 18 日前完成國內轉換立法的工作，並立即向執委會通報法規的文本（註十三）。

2014 年歐盟通過新的政府採購指令，主要是在改革與現代化歐盟的政府採購法規，實際上包括三個指令，即 2014 年第 23 號特許採購指令、第 24 號政府採購指令與第 25 號公用事業採購指令，其中第 24 號與第 25 號指令是取代原來的 2004 年第 17 號與第 18 號指令。這三個新的政府採購指令主要宗旨為簡化與進行更靈活的採購招標程序、擴大適用電子招標、改善中小企業參與招標程序、以及應在採購招標程序考慮實現『歐洲 2020 策略』之目標（特別是社會與環境政策的目標）（註十四）。

現行的歐盟政府採購法規表列如下：

77 條規定的程序，由執委會每兩年調整一次門檻值。對於特定的產業部門（即全部的電信業與金融服務業）明文規定不適用本指令。至 2006 年 1 月 31 日止，全體會員國應轉換立法大部分的規定，並由會員國自行裁量實施個別新的方法，例如框架協議、中央採購單位、動態的採購系統、電子競標、與競爭對話等。2004 年第 18 號招標協調指令的規定係按照招標程序的流程編排，即一般的招標原則、門檻值的計算基礎、特別規定（特別的合約文件與採購招標規定、新類型的競爭對話、執行採購額外條件的框架規定）、招標公告、透明規定、其他的程序流程包括資格確認在內、決標標準、電子競標、工程特許招標、服務範圍的競標、一般條款（包括統計義務、施行權）等。

註十二：2014 年第 23 號指令第 54 條第 2 項規定；第 24 號指令第 91 條規定；第 25 號指令第 107 條規定。

註十三：2014 年第 23 號指令第 52 條規定；第 24 號指令第 90 條規定；第 25 號指令第 106 條規定。

註十四：例如 2014 年第 23 號指令立法理由第 1 點與第 3 點。

法規	適用範圍	公報出處
2006 年執委會第 179 號函示	解釋政府採購問題函示，係針對低於門檻值招標的解釋。	OJ 2006 C 179/2
2007 年第 66 號指令	修訂 1992 年第 13 號就政府採購招標改善覆查程序的效力指令	OJ 2007 L 335/31
2007 年第 1370 號規章	關於在軌道與道路公共人員交通服務規章	OJ 2007 L 315/1
2008 年第 213 號規章	關於政府採購共同詞彙彙編規章	OJ 2008 L 74/1
2008 年第 963 號執委會決定	修訂 2004 年第 17 號指令與第 18 號指令關於採購人與政府採購人的目錄	OJ 2008 L 349/1
2009 年第 33 號指令	促進更清淨與更省電的輕軌電車指令	OJ 2009 L 120/5
2009 年第 81 號指令	關於在國防與安全範圍工程、供應與服務採購招標指令	OJ 2009 L 216/76
2013 年第 1336 號規章	修訂門檻值規章	OJ 2013 L 335/14
2014 年第 23 號指令	特許採購指令。	OJ 2014 L 94/1-64
2014 年第 24 號指令	適用於公共工程、商品與服務採購招標指令，通稱為政府採購指令。	OJ 2014 L 94/65-242
2014 年第 25 號指令	適用於水供應、能源供應、交通運輸與郵政服務範圍的採購招標指令，又稱為公用事業採購指令。	OJ 2014 L 94/243-374

以下本文將以 2014 年第 24 號政府採購指令為主要的探討標的，以闡述歐盟新的政府採購指令之內容。

參、 歐盟政府採購法之改革

一、改革的背景

2008 年以來的全球金融海嘯與後續的歐債風暴造成歐盟經濟嚴重的衰退，顯示里斯本策略（註十五）雖然改善了歐洲嚴重的失業的現象，但仍未成功的培訓與提升低階技術人員的就業能力。里斯本策略主要的目標在於回應當時全球化與人口老化現象，但在 2001 年至 2010 年間由於多重目標與行動、以及在歐盟與會員國間的責任與工作分配不清，因此在 2005 年時即開始進行聚焦於成長與就業的檢討，在聯盟機關與會員國間依據夥伴方法以形成一個新的治理結構（註十六）。

在 2008 年底的歐洲經濟復甦計畫（European Economic Recovery Plan）採取短期的政策以回應金融風暴的衝擊，在金融風暴的衝擊下顯示里斯本策略的政策並未能充分有效的抵抗危機，尤其是在金融市場欠缺穩固的監督與防止金融體系風險、房市投機的泡沫化、舉債的消費習慣形成卡債問題、會員國未切實遵守穩定暨成長公約（Stability and Growth Pact），因此有必要迫切的進行結構改革（註十七）。

『里斯本策略』無法滿足針對全歐洲經濟和就業政策協調利益的期待，歐洲需要有新的成長、就業和社會策略，以解決眼前的問題，因此 2010 年 6 月歐洲高峰會議公布『歐洲 2020 策略』（Strategy “Europe 2020”）（註十八）取代了原來的『里斯本策略』，計畫在 2011 年至 2020 年進行致力於三個優先的目標，即智力成長、永續成長與融合成長，以發展以知識和創新為基礎的產業、促進愛惜能源、更環保與有競爭力的產業、以及促進有高就業、打造社

註十五：2000 年的里斯本策略（Lisbon Strategy）提出為期十年的策略目標，就是要使歐盟成為全球最有競爭力與以知識為基礎的經濟結構，以便能以更多和更好的就業與更大的社會融合永續的促進經濟成長。European Council, Presidency Conclusions, 2000, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/00100-rl.en0.htm

註十六：European Commission, Commission Staff Working Document, Lisbon Strategy evaluation document, Brussels 2010, SEC (2010) 114 final, p.2

註十七：SEC (2010) 114 final, p. 4

註十八：COM (2010) 2020 final

會和領域結合的產業。『歐洲 2020 策略』涵蓋未來 10 年的各項行動計畫。

政府採購在『歐洲 2020 策略』中是作為實現單一市場的重要方法，在『歐洲 2020 策略』中強調政府採購應保證公共經費最符合經濟效益的利用與在全歐盟境內應可以公平的進入採購市場，在這樣的背景下，在許多歐盟國家中應藉由更有效率的採購招標程序達成最佳的結果以協助解決政府採購的市場障礙，而這些挑戰更急需一個能夠發揮功能與更有效率的歐洲政府採購市場，以便能達成這些深具挑戰的目標（註十九）。

在政府採購上應達成最佳可能的結果，以達到提高分配公共經費的效率，為達成這些目標應保證在單一市場上政府採購招標有最大可能的競爭，投標廠商應有機會在相同的競爭條件下公平的參與競爭，避免扭曲競爭的現象，同時應提高招標程序的效率，應考慮小額招標人的需求，公開招標人得協助在招標時盡可能以最少時間與最少的公共經費取得最佳的結果，而更有效率的程序有利於所有的廠商，不僅可以使中小企業更容易參與政府採購競標，而且也可以使來自其他會員國的投標人更容易參與政府採購。歐盟在 2011 年提出的現代化政府採購綠皮書中亦強調應改善政府採購的效率、改善招標程序與更佳的進入歐洲政府採購市場，這些都是歐盟的當務之急（註二十），尤其各會員國可以藉由政府採購財物與勞務致力於實現『歐洲 2020 策略』的目標，進而達成促進創新、注重環境保護、對抗環境變遷、節能、創造就業機會、改善公共衛生與社會條件、以及改善弱勢族群的平等待遇（註

註十九：Gründbuch über die Modernisierung der europäischen Politik im Bereich des öffentlichen Auftragswesens: Wege zu einem effizienteren europäischen Markt für öffentliche Aufträge, KOM (2011) 15 endg.

註二十：Gründbuch über die Modernisierung der europäischen Politik im Bereich des öffentlichen Auftragswesens: Wege zu einem effizienteren europäischen Markt für öffentliche Aufträge, KOM (2011) 15 endg.。綠皮書指出六個關鍵的改革要點，即 1、簡化目前的招標程序；2、歐盟政府採購規則的例外；3、保證有效的競爭；4、歐洲企業進入第三國的政府採購市場；5、對企業規定更容易的進入政府採購市場，特別是中小企業；6、規定歐盟政府採購項目的社會規模。

二十一)。因此，可以看出政府採購未來對於歐盟的重要意義。

總而言之，『歐洲 2020 策略』已經將政府採購發展成一個特別的機制，藉以加速改革與現代化政府採購法規，主要是 2008 年以來全球金融海嘯的衝擊顯示在有限的預算經費下應使公共採購發揮最大的價值，因此執委會設計在歐盟層級的政府採購為實現『歐洲 2020 策略』目標的工具(註二十二)。2011 年 12 月執委會提出政府採購指令的草案(註二十三)，歷經兩年多的立法程序，歐洲議會、全體會員國國會與理事會在 2014 年初決議通過三個政府採購指令。

歐盟政府採購法改革主要包括三個政府採購指令，即

1. 2014 年第 23 號特許採購指令；
2. 2014 年第 24 號傳統政府採購指令，並廢止原來的 2004 年第 18 號指令；
3. 2014 年第 25 號公用事業採購指令，係適用於水、能源與交通供應、及郵政服務的採購並廢止原來的 2004 年第 17 號指令。

2014 年 1 月 1 日起，依據執委會 2013 年第 1336 號規章(註二十四)在全歐盟境內的採購招標適用新的門檻值，公共工程採購的門檻值為 5,186,000 歐元、財物與勞務採購的門檻值 414,000 歐元，門檻值是淨值的金額，不包括營業稅在內(註二十五)。新的特許採購指令包括所有的工程與勞務特許，未來特許契約亦必須與其他公共採購一樣進行招標，但門檻值為 5,186,000 歐元，也就是超過門檻值的特許契約也必須進行招標。

二、政府採購法改革指令草案

註二十一：INTERREG IVC, The modernization of EU public procurement policy: The point of view of social economy actors, p.4

註二十二：A. Matei/L. Matei, Modernisation of the Public Procurement Market: Towards A Strategy of Public Marketing Specific on the Single Market, <http://ssrn.com/abstract=2135420>. p.6

註二十三：COM (2011) 895 final ; COM (2011) 896 final

註二十四：OJ 2013 L 335/14

註二十五：例如 2014 年第 24 號指令第 4 條規定，門檻值並不包括加值稅在內的採購金額。

(一) 執委會提案的理由與目標

歐盟原來適用的公共採購法為 2004 年第 18 號政府採購指令，僅係針對歐洲單一市場與相關的競爭，但並未規範內部的招標 (In-House-Vergabe)、公私伙伴關係 (Public Private Partnership)、規劃與工程服務整體的招標 (Gesamtvergabe von Planungs- und Bauleistungen)。因此政府採購法改革宗旨是要使每個會員國的採購行為可以完成相關的行政任務，也就是應使納稅人的錢發揮最大的價值，但在歐盟的公共採購實務上卻是全球很特殊的模式，也就是歐盟制定公共採購法，各會員國為公共採購招標人，但在實務發展的過程卻明顯仍有許多的瑕疵，因此執委會以提高公共採購的效率以保證最佳可能的採購結果與支援社會外部目標的策略利用為新的目標 (註二十六)，而致力於改善企業的競爭環境亦為『歐洲 2020 策略』(註二十七) 的重要內容。值得注意的是，歐盟公共採購法改革指令首次規範治理規則 (Governanceregeln)，而建立一個採購招標的治理制度，也凸顯歐盟公共採購法的新目標 (註二十八)。

政府採購在『歐洲 2020 策略』的範圍內扮演一個核心的角色，尤其是政府採購是實現市場經濟目標的重要方法，以致力於改善企業環境和對企業革新建立更有力的條件、在更廣泛的基礎上促進更環保的政府採購招標，因而可以支持以更低的二氧化碳排放轉型為資源有效率的經濟。同時『歐洲 2020 策略』亦強調在政府採購範圍的政策應保證最有經濟效益的利用公共經費與必須在全歐盟境內都可以進入政府採購市場 (註二十九)。政府採購契約具有策略上的意義，是長期在結構上擴展基礎設施與勞務的重要方法，同時促進在內部市場內的競爭發展，使在民營部門的專業知識獲利與致力於更

註二十六：COM (2011) 896 final, p.2

註二十七：COM (2010) 2020 final

註二十八：Martin Burgi, Anwendungsbereich und Governanceregeln der EU-Auftragsvergabenreformrichtlinie: Bewertung und Umsetzungsbedarf, NZBau 2012, S.602

註二十九：COM (2011) 896 final, p.2

多的效率及創新 (註三十)。

基於這些現實的挑戰，有必要檢討現行的政府採購法規，以期考慮已經千變萬化的政治、社會與經濟的關連性，而改革與現代化不合時宜的政府採購法規。2011 年 4 月 31 日的單一市場法 (Binnenmarktakte)，執委會提出了 12 個促進成長與信心的優先措施以現代化政府採購的法律框架，以期可以更靈活的進行採購招標與使政府採購更佳的支持其他政策之施行(註三十一)。

單一市場法共有 12 個核心的立法，表列如下：

	項 目	核 心 內 容
發 展 在 單 一 市 場 完 全 結 合 的 網 絡		
1	鐵道運輸	將公布第四個鐵道包裹以改善鐵道乘客服務的品質和成本效益。
2	海洋運輸	將公布藍帶包裹(Blue Belt Package)以建立一個真正的單一海洋運輸市場。
3	空中運輸	以新的行動包裹，加速施行單一歐洲天空。
4	能源	實施一個行動計畫，以改善和施行第三個能源包裹。
促 進 人 民 與 商 業 的 跨 國 流 通		
5	人民的流通	發展 EURES 入口網進入一個真正歐洲議會與招聘工具。
6	使用融資	以鼓勵使用長期基金以促進長期投資於實體經濟。
7	商業環境	現代化歐盟的清償能力規則，以協助商業脫困，並提供給企業第二個機會。
8	服務	修訂支付服務指令，並提出多邊相互交易費用草案，以使在歐盟內的支付更有效率。
9	單一數位市場	將公布共同的規則，以在高速寬頻的發展上降低成本與提高效率。
10	公共採購與電子發票	將立法電子發票作為公共採購標準的發票模式。

註三十： 2014 年第 23 號特許採購指令立法理由第 3 點。

註三十一： COM (2011)896 final, p.2

加強企業社會企業家精神、融入與消費者信心		
11	消費者	修訂一般的產品安全指令、規定一個新的統一的市場監督規章與新的行動計畫以改善在歐盟內的產品安全。
12	社會融入與社會企業家精神	通過立法給與所有歐盟人民使用一個基本的支付帳號、確保銀行帳號的費用是透明的和可比較的，並使轉帳的銀行帳戶更簡便。

除此之外，執委會提出政府採購法改革指令草案尚有兩個目標：

1. 提高政府採購的效率，以保證最佳可能的採購結果，特別是應簡化與靈活現代化的政府採購法規，更有效率的程序有利於所有的經濟參與人與來自其他會員國的中小企業與投標者可以更容易的參與政府採購；
2. 為採購人創造更佳利用政府採購招標的機會，以支援共同的社會目標，例如在環境保護、提高資源和能源效率、對抗氣候變遷、促進創新、就業和社會融入與保證提供高價值社會服務的最佳條件。

(二) 一般的關連性

政府採購對於歐盟的總體經濟扮演一個核心的角色，歐盟的公共機關花費約佔國民生產總值的 18%，於財物、工程與勞務採購，政府採購市場已經是歐洲單一市場的構成部分（註三十二）。由於採購的金額龐大，政府採購可以作為實現促進智力、永續與融合成長的單一市場最有力的槓桿工具。歐盟自 1971 年起開始發展政府採購法，以保證透明和禁止差別待遇的程序，尤其以致力於在政府採購招標實現全部單一市場內的廠商可以完全的享有基本自由（即指四大市場自由）。雖然執委會的一項廣泛的經濟評價報告顯示政府採購指令已經達成大部分的目標，但應有更透明更大的競爭、以及更低廉的價格節省更多的經費支出。

註三十二：A. Matei/L. Matei, Modernisation of the Public Procurement Market: Towards A Strategy of Public Marketing Specific on the Single Market, <http://ssrn.com/abstract=2135420>. p.2

由於仍有欠缺不足之處，因此在 2011 年時執委會檢討現行的政府採購指令，以期能簡化法規、提高效率與在更大的範圍考慮政治、社會與經濟各方面的關連性。更有效率的程序可以使政府採購單位更靈活、更有利於所有的廠商、以及來自其他會員國的中小企業和投標廠商更容易參與政府採購。更好的政府採購法規允許招標機關利用政府採購最佳的支援共同的社會目標，例如環境保護、提高資源和能源效率、對抗氣候變遷、促進創新、就業和社會融入、以及保證提供高價值社會服務的最佳條件。

歐盟政府採購法改革之目標為簡化與現代化政府採購招標法規、促進成長與創新、改進招標程序的官僚主義、在公共採購招標上最佳利用現有的財政資源、以及改善中小企業參與招標程序。歸納而言，歐盟政府採購法新的內容主要有下列各項：

1. 在評選廠商時應考量不同的面向，例如品質、環境保護與社會觀點，會員國並得規範採購人不得以價格或成本作為唯一的決標標準，也就是在招標程序中可以使用其他的評選標準，特別是不得不利於中小企業；
2. 對開發創新的產品與勞務，創新夥伴 (Innovation Partnership) 為新的招標類型，應使採購人得簡化開發與後續取得新的與創新的產品、工程與勞務。因此新的程序規定賦予採購人必要的靈活度以進行招標程序或進行研究與創新程序；
3. 廢止嚴格區分資格標準與決標標準，決標標準由最低價格修改為經濟上最有力的投標，也就是在招標程序不僅是以最低價格為決標標準，未來公共採購人評選廠商時應以經濟上最有利標為準，在判斷是否是經濟上的最有利標時亦應考量有可能重大影響採購實施水準廠商人力的組織、資格與經驗；
4. 明確的規定內部招標 (In-House-Vergabe) (註三十三) 與鄉鎮間的合作 (Interkommunale Kooperation)，新的政府採購指令對於內部招標有更明

註三十三：所謂的內部招標是指採購發標給在法律上獨立但由採購人掌控的廠商。

確的標準，實際上內部招標程序與鄉鎮間合作的規定是將歐洲法院判決確立的原則明文化，加強了法律的安定性。未來政府採購人可以更容易依據內部招標或公家與公家合作的標準發標，而不需進行公開招標程序，也就是採取所謂的實質標準進行招標；

5. 擴大協商程序的適用範圍、縮短招標程序的時限（例如等標期由 52 天縮短為 35 天）與實施有拘束力的電子招標；
6. 更具體的規定契約變更重新招標的時間；
7. 在有重大不當行為的情形，廠商自清的要件；
8. 勞務特許招標的一次性規範。

肆、改革新的政府採購指令的內容

以下闡述 2014 年第 24 號新的政府採購指令的內容，2014 年第 24 號指令共有 94 條 15 個附件，在公布於歐盟官方公報 20 日後生效施行，自 2016 年 4 月 19 日起，原來 2004 年第 18 號指令將全面廢止失效（註三十四），新的政府採購指令並規定就門檻值經濟影響的覆查條款；新的政府採購指令亦將適用於歐洲經濟區（註三十五）。

新的政府採購指令主要的內容（註三十六）如下：

註三十四：2014 年第 24 號指令第 91 條規定。

註三十五：歐洲經濟區協定係由當時的歐洲經濟共同體與歐洲自由貿易協會（European Free Trade Association；當時的成員有奧地利、芬蘭、冰島、列支敦斯登、挪威、瑞典與瑞士）於 1992 年 5 月 2 日簽署，但瑞士在公民投票時否決，因此在 1993 年 3 月 7 日生效時並不適用於瑞士，而是簽署一個類似的雙邊協定，內容也類似歐洲經濟區協定。歐盟的政府採購法亦適用於歐洲經濟區，原則上來自歐盟會員國與歐洲經濟區締約國的投標人享有平等待遇，對於得標人依據歐洲經濟區協定第 65 條第 1 項規定應無差別待遇核發工作許可。參閱 Manfred A. Dausen, EU-Wirtschaftsrecht, 28. Ergänzungslieferung 2011, München: Verlag C. H. Beck, IV. Öffentliches Auftragswesen, Rn.455

註三十六：COM (2011) 896 final, pp.9-15

一、招標程序的簡化與靈活化

也就是改革程序規定，包括下列的措施：

(一) 明確的適用範圍

重新定義採購招標的概念（註三十七），更明確的規定適用範圍（註三十八）與招標規定之目標、以及更容易適用門檻值（註三十九）。依據 2014 年第 24 號政府採購指令第 1 條規定，在歐盟境內的公共採購適用範圍包括：

1. 門檻值超過第 4 條所規定金額的公共採購項目；
2. 依據本指令所進行公開招標的工程、財物或勞務的採購招標；
3. 關於歐盟運作條約第 346 條規定的武器、彈藥與戰爭物資的公共採購；
4. 本指令不抵觸會員國為履行一般經濟利益符合聯盟法關於國家補貼的特別勞務採購；
5. 本指令不適用於屬於會員國社會保障制度的公共採購；
6. 在公共採購人間或公共採購人群組規範實施公共任務的職權移轉且規定無償契約給付的協議、決議或其他的法律方法，視為相關會員國內部機關的事務，不適用本指令。

依據 2014 年第 24 號政府採購指令第 4 條規定，本指令適用於無增值稅

註三十七：原來的公共採購分為建築工程、交付供應財物契約與承攬契約的分類是歷史發展的結果，但有時候很難界定是供應契約，2004 年第 18 號指令有特別規定混合採購。

註三十八：2004 年第 18 號指令第 1 條第 2 項第 6 款的公共工程定義具有三個選擇的條件，相當複雜，且有部分重疊。公共工程的概念包括實施或規劃、或實施在附件中規定的特別建築計畫的種類。所謂的工作的實施是指依據公共採購招標人的要求進行建築的工作，而不問使用何種方法，這樣的規定係為確保亦包括非由投標人自己進行建築工作，而是由第三人以其名義提供服務的情形。原來的定義顯然過度簡單，並無法包括所有的工程種類。

註三十九：原來政府採購指令規定的門檻值太低，因此利益團體要求提高門檻值，並認為跨國利益不足，採購招標程序只有非常小的價值，都有很高的行政花費。所有由歐盟履行的國際義務應包括門檻值，目前的指令亦符合門檻值的規定，B 服務與社會服務都屬於例外規定。

的估價不超過下列門檻值的採購：

1. 公共工程採購 5,186,000 歐元；
2. 中央政府機關的公共財物與勞務採購 134,000 歐元；
3. 次級中央政府機關的公共財物與勞務採購 207,000 歐元；
4. 關於附件 16 社會與其他特別服務的公共採購 750,000 歐元。附件 16 規定的服務有衛生與社會服務、在教育、衛生與文化範圍的行政服務、法定社會保險的服務、補貼、支援服務與捐款、其他的公共與人力服務、勞工團體的服務、宗教團體的服務。在相當的程度上，明文化歐洲法院過去判決確立的原則與概念的解釋；取消傳統對優先服務與非優先服務的區別（註四十），但對於社會服務則有特別的規定。

2014 年第 24 號指令第 3 條重新規定混合的公共採購招標類型，即有兩個或數個公共採購類型（工程、財物或勞務）為標的的採購，應依據相關採購主要標的之採購類型的規定進行招標；至於混合採購時，部分為社會與其他特別的勞務及部分為其他勞務、或混合採購有部分是勞務與部分是財物時，則依據勞務或財物估價最高者為主要標的。若客觀尚可區分為特定採購不同的部分時，公共採購人得決議就個別的部分分開採購招標或一個採購招標。公共採購人決議就個別部分進行分開的採購招標時，應決定對分開的採購針對相關個別部分的特徵適用哪些法律規定；若公共採購人決議進行一個採購招標時，以本指令第 16 條關於含有國防或安全物資混合採購招標無其他規定者為限，不問個別部分的價值、是否有其他的法律規定，本指令應適用於因而產生的混合採購；混合採購含有財物、工程與勞務採購及特許時，以符合本指令規定的門檻值為限，應依據本指令進行混合採購招標；若混合採購不僅應適用本指令，而且也應適用 2014 年第 25 號公用事業採購指令時，則應依據第 25 號指令第 5 條與第 6 條的規定。至於特定的採購客觀上

註四十： 2004 年第 18 號指令第 22 條規定混合採購，但大部份的國家並未如歐盟採購指令在體系上作採購類型的區分，因此目前的法律狀況更困難影響貿易夥伴繼續的市場進入義務。

無法區分個別的部分時，則應依據採購主要標的確定應適用的法律規定。

(二) 工具箱 (Toolbox) 概念

工具箱 (Toolbox) 的概念就是使會員國可以盡可能針對其特別的狀況靈活的調整招標的方法(註四十一)，2014 年 24 號指令第 25 條明文規定，GPA 與其他對於歐盟有法律拘束力的國際協定所規範者，公共採購人應適用於來自這些協定締約國的工程、財物、勞務、及廠商與來自歐盟的工程、財物、勞務及廠商相比，無不利的條件。全體會員國應依據第 26 條規定按照本指令調整其國內的公共採購招標程序，即全體會員國應規定公開招標程序、非公開招標程序、創新夥伴的談判程序、競爭對話等。

會員國的招標程序主要有兩種基本形式，即公開招標與非公開招標 (第 27 條與第 28 條)，另外在特定的條件下並得對創新的採購採取新型的程序，即在適用競爭對話 (第 30 條) 且 / 或創新夥伴的談判程序 (Verhandlungsverfahren) (第 29 條與第 31 條) 採購機關可以使用下列六種特別的招標方法以進行集合採購 (Sammelbeschaffung) 與電子採購 (註四十二)：

1. 框架協議 (第 33 條)；
2. 動態的採購系統 (第 34 條)；
3. 電子競標 (第 35 條)；
4. 電子目錄 (第 36 條)；
5. 中央採購活動與中央採購機關 (第 37 條)；
6. 共同的採購 (第 38 條、第 39 條)。

在新的政府採購指令更明確的規範這些招標方法，目的在於更容易的進行電子採購招標。

註四十一：COM (2011) 896 final, p.7

註四十二：2014 年第 24 號指令標題二第二章。

(三) 對次級中央採購招標機關的法規鬆綁

為履行WTO政府採購協定的義務，政府採購指令第 32 條對於在中央機關以下層級（例如地方機關與區域機關）的公共採購人簡化採購規定。為促進競爭，相關的招標單位得事先公告資訊。若招標單位利用這種事先公告的方式時，在開始招標程序前並不需再公告採購。此外，招標單位對於規定一定的期限有更大的靈活度，只要經得參與者相互同意即可。由於會員國的機關可以以不同的方式影響這些機構的行為，另外透過給與特別權利或專屬權利、透過持有這些機構的資本或透過在這些機構的管理機關、領導機關與監督機關的代表而影響這些機構的行為，因此擴大公共採購法規適用於公營或民營的民生供應企業（註四十三）。

(四) 鼓勵使用電子採購招標

公共採購人利用電子輔助工具公告與進行採購可以節省許多的花費與取得更好的採購結果，同時可以防止浪費與程序瑕疵，因此應支援會員國克服技術障礙過渡到進行電子採購招標，並使全單一市場內全部的投標人可以參與線上招標程序。為達成此一目標，指令規定應以電子形式轉交公告、電子交付採購文件、調整為完全電子通訊（特別是電子送件）、全部的招標程序在二年內完成。應合理與改善動態的採購系統與電子目錄，也就是完全的使用電子採購工具，以特別的方式由中央採購單位更能結合採購項目；電子採購招標可以協助公共採購人避免、發現或更正錯誤的理解或解釋公共採購法規（註四十四）。

新的政府採購指令雖然明文規定電子招標，但未明確規定實施電子招標的具體時間表，因此全體會員國在轉換立法時應在 54 個月內完成電子通訊與在 36 個月內設置中央採購單位的電子招標程序，特別是全體會員國應更

註四十三：2014 年第 24 號指令第 13 條規定。

註四十四：2014 年第 24 號指令第 53 條、第 54 條與第 55 條規定。

具體的規定已經進行的採購與正在執行的契約變更、及延長至新的政府採購指令適用範圍的時間點，必要時亦得重新招標，也就是應從價格變更與原來的採購價格、價格提高與實質變更的關係上判斷是否應重新招標。

(五) 現代化程序

2014 年第 24 號指令對於招標程序有更靈活與更容易進行的規定、縮短參與和投標的期限，以便可以快速與合理的進行採購；招標機關得自行決定程序的順序，以便可以根據挑選的標準挑選投標人和根據決標的標準檢驗，同時招標機關得以實施採購項目員工的組織與品質作為決標標準。也就是未來招標機關對於挑選投標人與決標有更多的裁量權（註四十五）。

更明確的規定排除投標人與競標人的理由，公共採購人有權排除在過去的採購實施明顯有重大或持續瑕疵的廠商參與投標，草案並規定自清（Selbstreinigung）條款，即公共採購人得允許投標人與競標人採取適當的措施，以期消除違法行為的後果與有效的阻止未來的瑕疵行為（註四十六）。新的政府採購指令列舉在可歸責於廠商重大不當的情形（例如賄賂），廠商自清的要件，並排除該廠商參與招標程序；廠商得舉證其可靠性，特別是舉證如何補償因不當行為所造成的損害、廣泛的專業澄清、與機關積極的合作、以及採取避免其他不當的措施等，全體會員國在轉換立法時應做更具體的規定。

在招標程序進行中常常會變更採購內容，因此明文化歐洲法院判決發展而來的原則，而對採購變更有特別的規定；對於在執行期間未可預見的情形，則應調整公共採購的內容（註四十七）。

二、政府採購的策略招標作為回應新的挑戰

註四十五：COM (2011) 896 final, p.10

註四十六：2014 年第 24 號指令第 57 條規定。

註四十七：2014 年第 24 號指令第 72 條規定。

執委會在 2010 年 3 月 3 日時提出達成「歐洲 2020」(註四十八)的策略目標，以更高的社會價值鼓勵商品與服務的購買力，以期促進創新、環境保護與對抗氣候變遷、節省能源消費、改善就業機會與衛生、改善社會條件、促進機會均等與改善弱勢族群的融入(註四十九)。新的政府採購指令亦規定政府機關對於綠色少碳、創新的與有社會責任的產品與服務的需求亦應符合生產與消費的趨勢。社會挑戰的考慮當然不能增加公共採購效率的負擔，政策的考量不得造成增加公共採購招標人不適當的額外管理費用或扭曲在採購市場上的競爭。在過去的幾年，不僅在歐洲層次，而且在會員國層次已經指出許多政策方向，以便調整公共採購的目標，例如以環保為導向的公共採購(註五十)、公共採購招標應符合社會責任(註五十一)，甚至應採購創新的商品與服務(註五十二)。尤其是環保的公共採購招標在許多會員國已經行之有年，以促進與轉換歐盟所規定的以環保為導向的公共採購，為此歐盟甚至訂了 21 個產品與服務的環保標準，以供會員國在進行公共採購時的遵循標準(註五十三)。

明顯的政府採購是作為實現『歐洲 2020 策略』目標重要的方法，因此新的政府採購指令希望能更有效的支援，公家機關採購時得利用購買力以採購更環保與更有利於氣候變遷的財物與勞務、促進創新與促進就業和改善公共衛生及社會框架條件(註五十四)。

註四十八：Europe 2020, COM (2010) 2020

註四十九：尤其是應注意歐洲聯盟運作條約第 9 條規定，即歐盟行為時應注意聯盟人民的平等原則，歐盟的機關、機構與其他的單位對於聯盟人民的平等原則有相同的注意義務。

註五十：KOM(2008)400

註五十一：SEC (2010) 1258

註五十二：KOM (2007) 799

註五十三：KOM (2008) 400，這 21 個產品與服務的環保標準為影印與繪圖紙、清潔產品與服務、辦公室資訊科技設備、建築工程、交通、傢具、電力、食品與餐飲服務、紡織、園藝產品與服務、隔熱體、硬地毯、牆面板、熱電共生系統、道路建築與交通標示、街燈與交通號誌、污水淨水設施、室內照明、廁所和小便池、衛浴水龍頭、圖像設備。

註五十四：2014 年第 24 號指令第 67 條規定。

(一) 生命週期成本

2014 年第 24 號指令第 68 條規定公共採購人得依據將採購的財物、勞務或工程項目的生命週期成本決標。生命週期包括財物、工程執行或勞務提供的所有階段，從原料採購或資源取得一直到清除廢棄報銷為止，不僅應考慮直接花費的成本，還應考慮外在的環境費用，因此應發展一個共同的歐盟計算生命週期成本的方法，以便招標機關可以適用此一共同的計算方法。

(二) 生產過程

公共採購人得對於所有直接與生產過程有關的要素規定在技術的規格說明與決標標準內，只要這些是與生產過程有關，並依此進行之採購與製造有緊密關連的財務或勞務採購都應納入規格說明與決標標準。對於與製造過程或實施無關要求的財務採購或勞務採購則不適用，例如對於企業針對全部採購得標人行為一般社會責任的要求（註五十五）。

(三) 商品品質標章

公共採購人得要求工程、財物或勞務有證明特定生態、社會或其他特徵的特別品質標章，但前提是其他採購人亦承認等值的商品品質標章，例如歐洲或會員國的環保標章或保證無童工製造的商品標章。相關的認證制度必須是涉及與採購標的有關的特徵且根據科學的資料可以在公開與透明的程序中調查，所有參與者都可以取得這些資訊（註五十六）。

(四) 違反有拘束力的社會法、勞工法或環境法規的制裁

2014 年第 24 號指令第 57 條規定招標機關確認有違反歐盟社會法、勞工法或環境法、或違反國際勞工法規時，得排除廠商參與招標程序。另外，公共採購人確認因違反歐盟社會法、勞工法或環境法而投標出價非常低時，應

註五十五：2014 年第 24 號指令第 42 條規定。

註五十六：2014 年第 24 號指令第 43 條規定。

拒絕這些出價。

(五) 社會服務

在評價歐盟公共採購法的效果與效率時顯示一般的勞務公共採購招標程序不適用於在社會服務、衛生保健服務與教育服務的公共採購招標，主要原因是社會服務、衛生保健服務與教育服務有特別的特徵，同時又因為會員國彼此有不同的行政、組織和文化的框架條件，而在跨國的範圍又因這些特性而受限，因此應給與會員國在挑選勞務提供者時有更大的裁量權，2014 年第 24 號指令第 74 條規定並對於這些勞務採購有特別的規定，應適用更高的門檻值（75 萬歐元），僅要求應遵守透明原則和平等待遇原則。

(六) 創新

研究與創新在『歐洲 2020 策略』亦扮演著核心的角色，以實現智力、永續和融合成長之目標。因此公共採購人亦應購買創新的財物與勞務，以促進成長與改善公共服務的效率和品質。2014 年第 24 號指令第 31 條規定創新夥伴（Innovation Partnership），適用一個新的、創新的財物和勞務，前提是遵守約定的效率和費用水準，同時應最佳化與簡化競爭對話的程序、以及更容易進行共同的跨國採購。

三、使中小企業和新創企業更容易進入採購市場

中小企業對於創造就業、成長與創新有很大的潛力，因此應促進中小企業更容易進入採購市場以充分發揮此一潛力。為能讓中小企業盡可能更容易進入公共採購市場，執委會在 2008 年公告一份簡化中小企業參與公共採購歐洲行為規約（European Code of best practice facilitating access by SEMs to public procurement contracts; Europäischer Verhaltenskodex für einen leichteren

Zugang von KMU zu öffentlichen Aufträgen)(註五十七)，應在歐盟規範架構中增訂不同的規定，促進中小企業參與招標與保證平等的機會。而根據執委會作的研究結果顯示，中小企業在全體會員國境內得標僅佔 58% 至 61% 之間，僅獲得採購總金額的 31% 至 38% 之間，因此應檢討是否應在歐盟層級採取立法措施，以確保公共採購人在採購招標時可以完全利用中小企業的經濟和創新潛力。執委會的研究結果顯示，在評選階段對於中小企業參與公共採購招標有很大的障礙，主要是在評選階段常要求出示許多的證明文件，這對中小企業是一個很大的費用支出，尤其是在跨國的採購，這些文件證明往往需要翻譯因而增加許多的費用，另外評選標準嚴格，例如營業額的要求，中小企業實際上很難符合這些要求。為落實此一行為規約，並規定消除對中小企業造成進入市場障礙的具體措施。

(一) 降低資訊義務

在採購程序範圍內，普遍降低中小企業的資訊義務，實施歐洲採購招標護照 (Europäischer Pass für die Auftragsvergabe)，以作為標準文件，並作為無排除理由的證明 (註五十八)。所謂歐洲採購招標護照是一個歐洲統一的自我聲明，係廠商正式的聲明，聲明頁無任何的排除理由且/或符合評選標準，同時包含公共採購人所要求的相關資料，亦得含有公共採購人或其他應由有權第三人核發的額外資料、以及一個正式的聲明廠商得基於詢問並立即提出這些額外的資料。若公共採購人得直接免費從一個會員國的國家資料庫 (例如國家招標登記簿、數位的企業檔案、電子文件檔案系統或預定資格系統) 取得額外的資料時，歐洲統一的自我聲明亦得包含為此一目的所需的資料，例如資料庫的網址、辨識資料與必要時的必要同意聲明。只要廠商證實在歐洲統一的自我聲明內的資料仍是正確時，廠商得重複使用先前已經使用

註五十七：SEC (2008) 2193

註五十八：2014 年第 24 號指令第 59 條規定。

過的歐洲統一的自我聲明。此份歐洲統一自我聲明應依據標準的格式製作，執委會亦應依據第 89 條第 3 項規定的審查程序予以審查；並僅得以電子方式核發歐洲統一的自我聲明。

(二) 以抽籤細分採購項目

新的政府採購指令要求招標機關以抽籤方式細分公共採購，以便中小企業可以更容易參與投標。若招標機關決定不抽籤時，則應說明理由（註五十九）。

(三) 限制參與的要求

為避免不公平的障礙阻礙中小企業參與投標，新的政府採購指令規定一個完整的表列參與招標程序的條件（例如執業的資格、經濟和財務的能力、技術和執業的承擔能力）與明確規定僅得要求這些條件，以保證投標人有實施招標採購項目的規模與能力，例如營業額的要求通常是中小企業參與招標最嚴重的障礙，因此明確的限制於預估採購金額的二倍，同時應以事物和適當的理由合法說明廠商群組參與的條件（註六十）。

(四) 直接付款給轉包商

如果轉包商為中小企業時，會員國得規定轉包商得向招標機關在向主得標人實施採購上直接對財物供應、工程與勞務給付請求付款，以這種方式有效保護轉包商的財務利益（註六十一）。

四、穩固的程序

註五十九：2014 年第 24 號指令第 46 條第 1 項第 3 句規定。

註六十：2014 年第 24 號指令第 58 條規定。

註六十一：2014 年第 24 號指令第 71 條第 7 項規定。

新的政府採購指令為改善現行的擔保措施以防止利益衝突、偏頗親信與貪汙等情形，有更明確的規定。

(一) 利益衝突

2014 年第 24 號指令第 24 條對於利益衝突有特別的規定，例如事實、可能或敏感的衝突情形，有可能影響招標程序，會員國應確保公共採購人採取適當的措施以有效的阻礙、揭發與消除在進行招標程序所產生的利益衝突，以避免競爭扭曲與保障所有廠商的平等待遇。

(二) 違法行為

對於投標人的行為（例如圍標、綁標）操縱招標的結果，不僅違反歐盟的基本原則，而且會重大扭曲競爭，對此，該規約有禁止的特別規定，並得在實施採購契約期間解除公共採購契約（註六十二）。

(三) 不公平的利益

掌握市場狀況對於招標機關是有利的，公共採購人藉由事先接觸得以知悉市場的結構、能力與生產力，另一方面亦讓市場的行為人知悉公共採購人採購項目與要求。但事先與市場參與者接觸不得造成不公平利益或競爭扭曲的結果。並特別規定應採取的擔保措施，以期阻止違法的優惠參與者優先參與，而影響公平的招標程序（註六十三）。

五、治理規則

新的改革指令增訂標題四治理（Governance），以規範監督、落實與檢查公共採購招標，第 83 條至第 86 條共有 5 個條文。主要的內容為：

註六十二：2014 年第 24 號指令第 73 條規定。

註六十三：2014 年第 24 號指令第 40 條與第 41 條規定。

(一) 公共採購的新監督機制

由於並非所有的會員國都切實與有系統的監督公共採購法的轉換使其發揮作用，因此造成歐盟公共採購法並未有效與一致的被適用。依據評價公共採購的報告，顯示會員國的政府採購法規並未切實的執行與發揮作用，正確的執行政府採購法規可以節省費用與確保法律的安定性，在監督公共採購程序上，會員國有不同的監督制度，這也形成一種無形的市場進入障礙，因此應對企業與公共採購人創造一個能發揮作用的公共採購法，提供更多的法律安定性與致力於建立相同的競爭條件。一個能發揮作用的監督機制可以揭露與及早解決問題（特別是由歐盟共同出資的計畫）與調查結構上的缺失。因此有必要協調會員國間的監督機制，以期保證整合的適用與監督公共採購政策、以及體系的評價歐盟採購政策的結果（註六十四）。

全體會員國至少應任命一個或數個國家機關，以負責監督、落實與檢查公共採購招標。這個中央機關應及時與第一手知悉關於執行公共採購的問題。這個中央機關應能致力於使政策發揮作用、發現會員國法規和實務可能的缺點與快速的找出解決辦法。為有效防制貪汙與詐欺，中央機關應能檢驗採購招標契約的文字內容，高額的採購應轉交給監督局，而應讓利害關係人可以使用這些文件，但以不損害合法的公共或個人利益為限（註六十五）。

(二) 支援機制

公共採購人內部並未擁有處理複雜的採購項目必要的專業知識。似應設立新的支援或機制來處理此一課題，以獨立的行政結構和專業支援，一方面以擴大知識的基礎與提高招標機關的專業能力，另一方面以支援企業的方式，特別是協助中小企業，明顯的取得更好的採購結果。因此新的政府採購指令要求會員國應設立支援結構、提供法律與經濟諮詢、採購認定協助

註六十四：2014年第24號指令立法理由第121點。

註六十五：2014年第24號指令立法理由第126點。

(Orientierungshilfe)、在準備與實施招標程序的培訓和支援。在會員國層級已經有的監督與支援結構或機制，當然得善加利用，以期確保監督、執行與檢查公共採購招標、以及給與公共採購人和廠商必要的支援 (註六十六)。政府採購機關內部同樣也擁有處理複雜的採購項目必要專業知識的部門。以相當的行政結構適當的獨立和專業支援，一方面以擴大知識的基礎與提高招標機關的專業性，另一方面以支援企業的方式，特別是協助中小企業，明顯的取得更好的採購結果 (註六十七)。因此要求會員國應設立支援結構、法律與經濟諮詢、採購認定協助、在準備與實施招標程序的培訓和支援。雖然會員國已經有支援結構與機制，但會員國間有不同的組織與不同的招標機關，因此草案規定應建置一個知識中心，以便會員國可以利用此一機制搜尋專業知識、繼續發展其服務、使知識中心成為一個適當和現代的工具，以便可以以適當的方式支援招標機關和參與的廠商。

為能更有效率的防制貪汙與偏頗的情事，公共採購人應向監督局出示採購契約的文本，以便監督局得審查採購契約的內容與使利害關係人可以使用相關的文件，但以不會影響合法正當的公共利益或個人利益為限。為避免浪費太多的行政支出，因此只限於大額的公共採購才應送交契約的全部內容，新的政府採購指令一方面考量門檻值與行政支出符合比例原則，另一方面要保證透明度，因此規定至少應保存所有招標採購完整的文字版本，財物採購與勞務採購門檻值為 100 萬歐元、工程採購門檻值為 1000 萬歐元 (註六十八)。涉及監督機關與知識中心的要求，不得對會員國造成額外的財務負擔，雖然有些費用會與改組或調整現行的機制與結構的行為有關，但這些費用應維持中立。

註六十六：2014 年第 24 號指令立法理由第 121 點。

註六十七：2014 年第 24 號指令立法理由第 124 點。

註六十八：2014 年第 24 號指令第 83 條第 6 項規定。

(三) 行政合作 (註六十九)

為保證在個別會員國內與全歐盟內整合諮詢和實務，因此應有一個有效率的合作，以便會員國的監督機關可以交流資訊並有好的實務作法，因此可以在單一市場資訊系統 (Binnenmarktinformationssystem) 的範圍內進行合作；另外，應由這些會員國任命的機關作為與執委會工作單位往來的主要聯繫單位，以達成資料蒐集、資訊交流與監督歐盟公共採購法施行發揮具作用與目標 (註七十)。也就是改善並建立一個完全新類型的結構 (註七十一)，即機關監督的歐洲化與由執委會領導形成一個行政結合 (Verwaltungsverbund)，由執委會的執行行為補充與取代以往會員國層級的監督行為，亦即執委會與會員國的監督機關將共同扮演監督的角色 (註七十二)。

伍、結 語

2008 年以來的全球金融海嘯雖然重創全球的經濟發展，但也使得歐盟重新檢討單一市場的發展，在全球化、高齡社會與少子化人口結構的衝擊下，

註六十九：2014 年第 24 號指令第 86 條規定行政合作：

- 1、全體會員國應互相提供職務協助與採取建立有效率合作的措施，以期達成保證第 42 條、第 43 條、第 44 條、第 57 條、第 59 條、第 60 條、第 62 條、第 64 條與第 69 條規定資訊交流之目標。全體會員國應確保秘密處理所交流的資訊。
- 2、所有相關會員國的主管機關在資訊交流時，應遵守 1995 年第 46 號指令與 2002 年第 58 號指令的個人資料保護規定。
- 3、為測試單一市場的資訊系統是否依據 2012 年第 1024 號規章設置，在本指令範圍內為達成資訊交流之目標，至 2015 年 4 月 18 日止應成立一個先導計畫。

註七十：2014 年第 24 號指令立法理由第 127 點、第 128 點。

註七十一：Martin Burgi, Anwendungsbereich und Governanceregeln der EU-Auftragsvergabenreformrichtlinie: Bewertung und Umsetzungsbedarf, NZBau 2012, S.607

註七十二：Martin Burgi, Anwendungsbereich und Governanceregeln der EU-Auftragsvergabenreformrichtlinie: Bewertung und Umsetzungsbedarf, NZBau 2012, S.608

歐盟除了在 2010 年提出『歐洲 2020 策略』規劃未來 10 年的政策方針外，也提出『經濟治理』與『社會治理』等概念以積極加強單一市場的體系，政府採購成為實現『歐洲 2020 策略』目標的重要方法。

歐盟首次立法規範特許採購，特許採購指令統一規範特許採購，原來會員國對於特許有不同的定義，特許採購指令明確與統一規範工程與勞務特許的法律架構，但由於來自地方與居民的強烈反對，因此排除飲用水供應適用特許採購。整體而言，歐盟廣泛的改革原來的政府採購指令，更明確的規定內部招標、公家與公家合作、實質的契約變更、以及特許招標，增加了法律的安定性，另一方面由於規定增加與更繁瑣，因此是否真能達到簡化、去官僚主義與現代化的目標，卻備受批評。

在單一市場的架構下，歐盟不僅要在全體會員國間建構一個單一政府採購市場，同時又要使政府採購符合 WTO 政府採購協定的規範，這也是歐盟改革政府採購法的背景，無可否認的是歐盟是全球最大的經濟體，特別是在 WTO 的架構下，而兩岸在 ECFA 與未來即將生效的服務貿易協議是否可以合作共同進入歐盟的政府採購市場，以共同拓展商機。

2014 年第 24 號新的政府採購法指令可以看出一方面歐盟改革修訂現行的 2004 年第 18 號指令不合時宜的規定，另一方面歐盟配合 WTO 政府採購協定修訂版的內容增加電子採購招標的規定，在歐盟政府採購改革指令中，對於中小企業有許多新的規定，同時對於社會服務也有新的規定，值得注意的是增訂治理規則專章，這也凸顯在金融海嘯後更加強在歐盟層級的職權，以致力於建構一個單一的政府採購市場。

參考文獻

英文

INTERREG IVC, The modernization of EU public procurement policy: The point of view of social economy actors

Matei/L. Matei, Modernisation of the Public Procurement Market: Towards A Strategy of Public Marketing Specific on the Single Market, <http://ssrn.com/abstract=2135420>

J. A. Schrab, Single European Market and Public Procurement, Oxford Journal of Legal Studies 1990 Vol. 10, No.4, pp.522-538

德文

Martin Burgi, Anwendungsbereich und Governanceregeln der EU-Auftragsvergabenreformrichtlinie: Bewertung und Umsetzungsbedarf, NZBau 2012, S.601-609

Manfred A. Dausen, EU-Wirtschaftsrecht, 28. Ergänzungslieferung 2011, München: Verlag C. H. Beck

Kilian/Heussen, Computerrecht, 31.Ergänzungslieferung 2012, München: Verlag C. H. Beck

Kerstin Odendahl, Die Berücksichtigung vergabefremder Kriterien im öffentlichen Auftragswesen – Rechtslage nach EG- und WTO-Recht, EuZW 2004, S.647-652

Schellenberg/Pünder, Vergaberecht, 1. Auflage 2011 München: Verlag C. H.

Beck

