

歐盟貿易政策檢討報告(WT/TPR/S/317) 3.3.5 Government Procurement，摘譯如下：

一、第3.214-3.216段-依據歐盟執委會估計，2013年歐盟的政府採購總金額為1兆7,866億歐元(約新臺幣60兆7,925億元)(公用事業除外)，占歐盟GDP的13.7%(較2012年高出0.67%)；其中適用歐盟指令門檻金額以上之採購金額係3,407億歐元(約新臺幣11兆4,751億元)(較2012年高出3.6%) [倘包括公用事業，適用歐盟指令門檻金額以上之採購金額係4,228億歐元(約新臺幣14兆2,395億元) (較2012年高出5.3%)]。門檻金額以上之採購須依歐盟指令(EU Directives)辦理，另目前已有一套新指令(new directives)以取代舊有之公用事業指令(Utilities Directive)，刻正轉成各歐盟成員之國內法令。依據歐盟第1336/2013號指令所定財物、勞務及工程於2014年1月1日生效之最新門檻金額(如下表)：

2014-15年歐盟政府採購門檻金額

一、公用事業指令(水、能源、交通、郵政)		(千歐元) (萬新臺幣)	
1.工程契約		5,186	17,392
2.財物及服務之契約、設計競賽		414	1,388
二、古典指令(工程、財物及勞務之政府採購)			
(一)中央政府機關			
1.工程契約、工程特許權契約、受補助之工程契約		5,186	17,392
2.附件II B服務項目之契約、特定通信服務及研發服務；與上開服務相關之設計競賽及所有受補助之服務		207	694
3.附件II A所有契約及服務相關之設計競賽(與特定通信服務及研發服務相關之契約及設計競賽除外)		134	449
4.非國防機關辦理之財物採購		134	449
5.國防機關辦理之財物採購	附件V之產品	134	449
	其餘產品	207	694
(二)次級政府機關			
1.工程契約、工程特許權契約、受補助之工程契約		5,186	17,392
2.服務契約、設計競賽、受補助之服務契約、財物契約		207	694

二、第3.217-3.220段-歐盟指令規定未達門檻金額之採購適用「累加原則(aggregation rules)」，例如訂約機關對於同一計畫下同時間決標之不同工程或服務契約須加總計算其採購金額，其個別契約金額可能未達門檻金額，但加總後可能逾門檻金額，則歐盟指令適

用該等採購。累加技術之目的為節省成本及提升採購效率，該目的之普遍工具為架構協議(依該協議考量一段期間內之訂單所建立之契約條款)，次要工具為集中採購。2011年，架構協議占門檻金額以上之採購金額近25%；以件數來看，每6個採購案件中有1件係透過該協議辦理之採購且架構協議之採購金額持續增加中。而歐盟政府採購政策之目標係達成最佳金錢價值(best value for money)。

三、第3.221-3.222段-新指令(new directives)予辦理公用事業(水、能源、交通及郵政)採購之政府機關及經營者個別之準則。某些歐盟成員國之公用事業係由私部門在商業化之環境中營運，有些係屬獨占或寡占之公營事業，或與民營企業競爭。公用事業之私人機構如具有國家賦與之專屬權利亦可能受公用事業指令規範，透過不同的方式影響該等機構之營運行為。公用事業指令係為確保公用事業部門採購規則之適用具公平性。對於無市場進入限制、具競爭性之公用事業市場，當歐盟執委會認定該等機構係基於商業運作並不會偏好其國內產業時，則核准該等事業免除公用事業採購指令之規範。

四、第3.223-3.225段-3項新指令中之一重要指令係新的特許權指令(new directive on concessions)。特許權係指公部門與私人企業之合作，由後者營運、維護及執行基礎建設之發展(港口、車庫、收費道路)或提供服務(合乎經濟利益，如能源及垃圾處理)。部分研究曾顯示，歐洲有超過60%之公私夥伴關係(PPP)屬特許權。之前歐盟對於決標特許權服務之準則尚未明確，雖其適用於歐洲聯盟運作條約(TFEU)一般準則之透明化及平等待遇，惟歐盟評估過去仍造成單一市場之嚴重問題，例如於未透明或非競爭情況下直接決標之特許權契約及經濟效率低下。該指令(指令2014/23/EU)考量特許權與公共契約不同之特性，為其正當性就決標之部分作規範。指令(Directive)中主要之特性例如：更明確定義特許權(依歐盟法院之規範)；特許權工程與服務採購之適用範圍，特許權採購金額達門檻以上，強制性刊登公告等。

五、第3.226-3.228段-餘2項指令係有關政府採購(指令2014/24/EU)及公用事業機關採購(指令2014/25/EU)，簡化過去之架構、增加協商談判之可能性、降低文件使用量縮短投標期限、政府採購強制性採用電子化通訊以利歐盟廠商(特別是中小型企業[SMEs])分享數位單一市場(Digital Single Market)利益及效率收益(預計每年為歐盟政府採購節省1,000億歐元，約新臺幣3兆3,623億8,000萬元)。而地方及地區機關得透過刊登先期訊息公告(prior-information notices)(而非招標公告)有機會與預先甄選之廠商決定適用該採購流程之期限。另指令在環境層面納入「生命周期成本法(life-cycle costing)」之概念，考量內部成本與環境外部成本(包括二氧化碳足跡)之金額；採購機關亦可考量工程、服務及財物生產過程之標準，例如僱用弱勢族群或採用非有毒物質，另該機關可要求工程、服務及財物具有環境、社會及其他特性之認可標章。

六、第3.229-3.231段-新法律架構納入其他公共政策目標；首先，有利於社會包容(social inclusion)部分，採購保留予庇護工作室(sheltered workshops)之優惠措施已擴展至經濟營運者(economic operators)，以利身心障礙及弱勢者之社會與專業整合，最低雇用身心障礙及弱勢員工比率由50%降至30%；再者，有關創新，標案評選時可考量生命週期成本以利長期財務利潤。「創新合夥(innovative partnership)」係新的程序，使採購者得基於競爭基礎選擇夥伴，程序一開始即競爭階段，依技術、能力及價格甄選最適合的夥伴，夥伴將與採購機關合作，依其要求發展解決方案。新指令亦對貪汙及確保透明化有所規範；先期諮詢階段(可能導致對有參與之廠商有利部分)，目前已受更嚴謹之規範，採購機關必須採行必要步驟確認先前參與諮詢之廠商將不影響招標流程之競爭，特別係因之前諮詢而可能參與投標之資訊，惟倘無法保證參與廠商之平等待遇，該廠商應被排除並被列為最後之選擇。

七、第3.232-3.236段-擴大及加強排除廠商參與政府採購之範圍。除了規範詐欺及貪汙外，目前規範之情況亦包括廠商不當影響決策流程、與決標流程有關之不實陳

述或聲明及違反競爭之協議；成員國可視情況排除。成員國依指令須每3年向歐盟執委會提交監督報告，其內容包括錯誤適用之原因、法律不確定性、SME參與程度、預防偵查、詐欺、貪污與利益衝突及其他嚴重之不正常情形等。有關電子化採購，執委會說明使用電子化採購之政府採購單位一般節省5%至20%之成本；依整個歐盟政府採購市場，每節省5%之成本，相當於公款回收1,000億歐元(約新臺幣3兆3,620億元)。新指令階段性實施電子化採購；2016年3月實施電子化招標公告及電子化招標文件；2017年3月中央政府採購機關採電子化報價；2018年9月採購機關全面採電子化報價。新指令並要求成員國提供該國政府採購程序必備證照之最新資訊，並將該資訊置於E-Certis資料庫；法令亦規範動態採購系統(dynamic purchasing system，政府採購單位向多家廠商諮詢之電子系統)、電子拍賣及電子目錄。

八、第3.237-3.238段-依歐盟規則(EU rules)辦理之採購(例如門檻金額以上之採購)必須刊登於官方期刊(*Official Journal*，亦作S series)並可透過歐盟政府採購入口網站(TED)進入使用；大部分小型採購機關之採購金額可能永遠不會達到指令之門檻金額；高度集權化之成員國較有機會刊登其公告於官方期刊，因其亦傾向採集中化之採購。2011年，刊登於官方期刊(OJ)TED之決標公告，工程占41%，服務占35%，財物占24%；依公告件數，工程占17%，財物占36%，服務占47%；公開招標仍為最普遍之採購程序，依該程序辦理之採購占總採購金額51%(較前一年高出4%)，占決標公告件數75%(較前一年高出2%)；其次，較普遍之程序係限制性招標(占總採購金額21%，較2010年低1%)，其餘係競爭性協商談判(12%)、競爭性對話(8%)及非競爭性協商談判(4%)。

九、第3.239-3.241段-指令2007/66/EC(救濟指令)對於違反歐盟採購法之案件，提供合法之救濟程序，包括要求採購機關於決標後至簽約前給予至少10天之停止期間(standstill period)，以更嚴格之規範對付非法決標之公共採購，使違法決標之契約經國內法院判決無效(或稱失去效力，null and void)。因歐盟規範之門

檻金額須符合政府採購協定(GPA)之義務，其規範與GPA大致上類似。歐盟約有2,080萬SMEs，佔所有企業數99.8%，其產能超過歐盟GDP之50%。2009及2011年間，歐盟門檻金額以上之政府採購案件中約有56%之案件決標予SMEs(或由SME領導之廠商群)，對應至累加決標金額約占29%(稍低於2006年至2008年間對應之數值)；另門檻金額以上之政府採購案件中約有1.3%係決標予國外之經濟營運者。SMEs得標案件數占國內政府採購案件56%，占跨國採購案件54%；其總金額占國內政府採購案件29%，占跨國採購案件22%。2014年政府採購改革引進特定法規措施以改善SME進入政府採購市場，該措施包括鼓勵分割案件及參與投標之營收限制，前者採「解釋為何不採用之原因(apply or explain)」原則，意即，當採購機關認定該分割不妥當，其提出之個別報告或採購文件須解釋採購機關作選擇之主要理由；理由可包括機關認定該分割可能造成限制競爭之風險，或造成履約之技術困難或支出過高，或需要協調各履約機構導致嚴重履約問題者。

- 十、第3.242-3.244段-2013年12月2日歐盟理事會(the Council)決議(2014/115/EU)採認修正版WTO政府採購協議；歐盟清單並已加入新部門別及採購機關，例如歐盟層級之歐盟對外行動總署(the European External Action Service)及各成員國之中央政府機關與次級政府機關。歐盟GPA適用之範圍與其指令適用之範圍不同。2011年，歐盟門檻金額以上之採購金額為3,354億歐元(約新臺幣11兆2,101億元)中約有2,372億歐元(約新臺幣7兆9,280億元)對GPA會員開放。歐盟近年來適用GPA之採購金額(如下表)：

歐盟採購及GPA關鍵數據 單位：億歐元

歐盟採購	2009年	2010年	2011年
適用GPA之採購金額	2,508.4	2,279.4	2,371.8
門檻金額以上之採購金額	3,534.0	3,188.1	3,353.7
適用GPA第15條之決標金額(限制性招標)	144.5	98.7	72.6
財物及服務之總支出	23,460.1	24,165.5	24,058.8

十一、第3.245-3.249段-除GPA外，歐盟於WTO服務貿易總協定(GATS)工作小組針對服務業之政府採購之提案包括最惠國待遇(MFN)原則延伸適用政府採購、市場進入義務之時程、程序規則、對於開發中國家之特別及不同待遇等。於服務貿易協定(TiSA)之雙邊談判，歐盟提出政府採購之義務係有關於其他TiSA締約國之服務提供者參與政府採購時可享國民待遇。歐盟簽署之雙邊協定，包括政府採購章者，係與阿爾巴尼亞(2006)、波士尼亞與赫塞哥維納(2008)、智利(2003年之財物；2005年之服務)、馬其頓共和國(2004)、以色列(2000)、約旦(2002)、南韓(2011)、墨西哥(2000)、蒙特內哥羅(2008年之財物；2010之服務)、南非(2000)及瑞士與列支敦斯登之協定。雙邊歐洲經濟區(EEA)(1994)與歐盟加勒比海論壇(2008)協定，及與伊拉克(2012)、喬治亞(2014)及摩爾多瓦(2014)之雙邊協定亦有政府採購之規範。包括採購章之自由貿易協定(FTAs)中，有關與中美及安地斯國家談判之部分，哥倫比亞及秘魯已先完成談判。2014年加拿大—歐盟貿易(CETA)協議已完成；歐盟亦完成與新加坡之協議。有關2012年3月執委會曾提出之提案，目的包括：(一)改善歐盟企業於非歐盟會員國(third countries)競爭參與政府採購之情況；(二)確認與歐盟簽署政府採購國際協定下投標者、財物及勞務之法定位(legal status)；(三)釐清非適用該協定下投標者、財物及勞務之規範；倘歐盟調查出針對歐盟廠商有「重複性且嚴重之歧視」，執委會應邀集第三方協商以尋求解決之道。倘成員國表示沒意願投入，歐盟可暫時性閉鎖有關政府採購金額達5百萬歐元以上(不含附

加價值稅[VAT])對非歐盟會員國財物及服務之市場開放。執委會已於其2015年工作計畫發布其有關審查並修正其提案之決議以簡化流程、縮短調查時程及減少執行之參與者。