

行政院及所屬各機關出國報告  
(出國類別:出席國際會議)

參加世界貿易組織 WTO  
全球政府採購進階研討會出國報告

出國人員：行政院公共工程委員會卓芙蓮助理研究員  
出國地區：瑞士日內瓦  
會議期間：106年11月20日至24日  
報告日期：107年1月11日

## 參加 WTO 全球政府採購進階研討會出國報告

### 目 錄

一、研討會時間 .....	3
二、研討會地點 .....	3
三、出席學員國別 .....	3
四、我國出席人員 .....	3
五、研討會議程 .....	3
六、研討會情形 .....	5
七、研討會重點摘要 .....	6
八、觀察與建議 .....	13

附件 1、出席研討會名單

附件 2、研討會議程

附件 3、全體合照及結訓證明

## 參加 WTO 全球政府採購進階研討會出國報告

一、研討會時間：民國 106 年 11 月 20 日至 24 日

二、研討會地點：瑞士日內瓦/World Trade Organization Centre William  
Rappard Rue de Lausanne 154 1202 Geneva

三、出席學員國別：新加坡、中國香港、亞美尼亞、烏克蘭、臺灣、  
韓國、瑞士、英國、蒙特內哥羅、阿爾巴尼亞、中國、  
喬治亞、馬其頓、約旦、吉爾吉斯、塔吉克、巴西、  
智利、哥倫比亞、斯里蘭卡、土耳其、哥斯大黎加、  
印度、哈薩克、馬來西亞、巴基斯坦、塞席爾、泰國、  
越南、多明尼加、厄瓜多、甘比亞、牙買加、摩爾多  
瓦、巴拉圭、菲律賓、葉門、辛巴威、白俄羅斯、亞  
塞拜然、衣索比亞、黎巴嫩、塞爾維亞。

四、我國出席人員：工程會企劃處卓芙蓮助理研究員

五、研討會議程：

11 月 20 日(星期一)	
09:30-09:45	開場
09:45-10:15	研討會簡介及各學員自我介紹
10:15-11:20	Session 1a：政府採購對於貿易、共享繁榮、經濟發展與改革之重 要性
休息	
11:45-13:00	Session 1b：具包容性及永續發展之修正版 GPA
午餐	
14:30-15:45	Session 2a：提高政策一致性：修正版 GPA 與其他國際文書之互 補與加乘效應及永續發展性
休息	
16:15-18:00	Session 2b：提高政策一致性：修正版 GPA 與其他國際文書之互

補與加乘效應及永續發展性

11 月 21 日(星期二)	
09:30-11:05	Session 3：政府採購及國際貿易體系：法規及制度基礎
休息	
11:30-13:00	Session 4a：申請加入 GPA 之優缺點、步驟與程序、近期經驗
午餐	
14:30-15:30	Session 4b：申請加入 GPA 及對開發中國家之彈性度與過渡措施之使用
休息	
15:55-16:30	Session 4c：提高政策一致性：修正版 GPA 與其他國際文書之互補與加乘效應及永續發展性
16:45-18:00	Session 5：使用公私合夥(PPP)與框架協議-對 WTO 框架之影響

11 月 22 日(星期三)	
09:30-11:20	Session 6a：政府採購及國際貿易體系：法規及制度基礎
休息	
11:45-13:00	Session 6b：政府採購及國際貿易體系：法規及制度基礎
午餐	
14:30-15:50	Session 7a：防貪腐與廠商圍標及促進政府採購市場之競爭
休息	
16:15-17:45	Session 7b：小組討論

11 月 23 日(星期四)	
09:30-11:10	Session 8：建構未來的 GPA-促進中小企業參與政府採購市場
休息	
11:35-13:00	Session 9：開發中及已開發國家之課題-政府採購之永續發展

午餐	
14:30-16:05	Session 10：追蹤政府採購之影響：統計資料與經濟實證
休息	
16:30-17:30	Session 11：小組討論

11月24日(星期五)	
09:30-11:00	Session 12a：政府採購市場中電子採購系統於改善透明化、創造最佳金錢價值及改善貿易便捷之角色
休息	
11:25-13:00	Session 12b：電子採購系統於促進與鞏固採購改革之角色
午餐	
14:30-15:15	Session 13：政府採購部門之建構及人才培育
15:15-16:15	Session 14：閉幕

## 六、研討會情形：

### (一)會議目的概要

本次研討會係由世界貿易組織(WTO)秘書處舉辦，主題為「Advanced Global Workshop on Government Procurement」。受訓對象包括全球WTO會員及觀察員負責政府採購與貿易議題之官員。研討會之目的在於促進出席學員有關政府採購經驗及實務之交流、加強瞭解WTO政府採購協定(Government Procurement Agreement, GPA)之基本概念、原則以及義務，並學習如何分析加入GPA之潛在效益與成本，以為未來參與GPA入會諮商預作準備。本次研討會除由WTO秘書處及學界有關GPA議題之專家講授相關議題外，亦邀請數個國際組織針對其採購框架、永續發展、中小企業、開放數據等議題與學員進行交流。研討會全程以英語進行，同時提供西班牙語及俄語同步口譯。

## (二)研討會進行及內容概述

研討會首先由 WTO 副秘書長易小准及 WTO 秘書處官員 Mr. Robert Anderson 致詞，向與會學員表示歡迎，並說明本研討會之目的，之後由各學員自我介紹及發表對本研討會之期望。研討會共分十四個議程進行，每個議程均安排綜合討論及問答，會中並安排分組專題討論及報告，最終議程為綜合評量及討論，最後並由 WTO 秘書處官員 Mr. Robert Anderson 作閉幕致詞並頒發結業證書。

## 七、研討會重點摘要：

### (一)GPA 概述、進展

GPA 為 WTO 架構下之複邊協定，其主要五項要素包含：(1)依市場開放承諾範圍適用國民待遇及不歧視原則。(2)市場開放範圍詳細列載於附件清單(附錄一)，包含適用機關、門檻金額及排除範圍等(3)詳盡規範採購相關程序，以確保透明化及公開競爭。(4)透過國內審查程序與 WTO 爭端解決機制確保有效執行。(5)藉由談判改善、更新協定相關規範。

為進一步補足 1994 年 GPA 之漏洞與不足，歷經多年談判，修訂版 GPA 已於 2014 年 4 月 6 日生效，至今除瑞士外，其他會員國均已完成存放作業並開始實施。修訂版 GPA 特色包括：(1)條文使用之文字更精簡易懂。(2)鼓勵使用電子採購工具。(3)提供採購機關更多彈性，例如使用電子採購工具，可縮短公告時間等。(4)防貪腐條款。(5)修正與改善開發中國家加入 GPA 之過渡期措施，如提供特殊與差別待遇(Special and differential treatment)。

目前 GPA 有 47 個成員國，有 10 個 WTO 會員申請入會程序中(阿爾巴尼亞、澳洲、中國、喬治亞、約旦、吉爾吉斯、阿曼、俄羅斯、塔吉克、馬其頓)，5 個承諾加入會員(阿富汗、哈薩克、蒙古、沙烏

地阿拉伯、塞席爾)、31 個觀察員(巴西、印度、印尼、越南、馬來西亞等國)。

### (二)加入 GPA 之好處與 e-GPA

加入 GPA 的好處包括：提供新入會國對於外國市場開放所帶來的商機、可吸引國外投資、促進國內政府採購系統實現最佳金錢價值、可參與其他申請入會國之談判以及可影響未來 GPA 協定規範等；而加入 GPA 可能必須付出之成本則包括：參與入會談判所須付出之直接成本、為符合 GPA 規範進行制度改革所須之成本以及國內廠商及產業可能須付出的調適成本。

依據 WTO 秘書處官方資料，與 GPA 1994 年版相較，修訂版 GPA 生效(2014 年)後，採購市場商機每年增加約 800 至 1,000 億美元，目前 WTO 秘書處預估 GPA 採購市場商機約為 1.7 兆美金，GPA 採購市場龐大且仍持續增長中。目前 WTO/GPA 委員會已建立 e-GPA 入口網站，將各簽署國市場開放清單電子化，不但可建立一個 GPA 市場開放範圍資料庫，也便利各國廠商上網搜尋市場開放商機。

### (三)開發中國家之過渡期措施

修訂版 GPA 考量發展中及低度開發國家之發展、財政及貿易之需求，給予特殊與差別待遇，規定於政府採購協定之第 5 條，包括價格優惠、補償交易、特定機關或部門逐步適用、一開始採用高於永久門檻之門檻金額及延緩適用期(發展中國家不超過 3 年，低度開發國家 5 年)，實質內容須經談判而定。透過特殊與差別待遇措施，也可增加發展中及低度開發國家加入 GPA 之意願。

### (四)GPA 國內救濟程序規定與 WTO 爭端解決機制

有關 GPA 國內救濟程序(Domestic review procedures)之規定，各會員國得依據國內法規自行採取適當措施，惟應符合不歧視原則以及

程序正義。一個有效率及能迅速解決爭議之國內救濟程序制度可避免大張旗鼓走向 WTO 爭端解決機制。修正版 GPA 中，設立一個獨立權責機構，為保持彈性，此機構可為行政或司法機構，並要求審議過程必須及時、有效、透明化、非歧視性。會員國亦應採取快速臨時措施，保留讓廠商參與投標之機會，並得使採購程序暫停進行。不採取行動時則應提供書面說明。惟補償廠商之損失則僅限於投標準備與申訴之成本。建立國內申訴審議程序之好處在於增加透明度、提高民間企業對採購制度之信心、避免貪污等。會中舉例美國爭議處理機制順序，如廠商遇爭議可先向採購機關(Agency)提出異議，如廠商不服可再向隸屬於國會之審計局(Government Accountability Office, GAO)提出異議，最後則為法院。

WTO 爭端解決機制係多邊貿易體系的核心之一，會中分別說明該機制之目的、原則、架構及程序，爭端解決小組 (Panel) 及上訴機構 (Appellate Body) 之功能與運作方式，以及後續之執行層面事項等。基本上 WTO 之爭端解決機制完全適用於 GPA 會員，除了少數例外規定，例如 GPA 要求爭端解決小組成員必須包括具有政府採購背景者、不得與 WTO 的其他協定採取交互報復措施(Cross-retaliation)。

會中舉例有關政府採購之 3 項爭端案例，分別為日本衛星導航採購案(Procurement of a navigation satellite system)：歐盟指控此一採購案之技術規格係採用特定美規，本案因日本同意採取非排除性規格而解決；美國麻州法令禁止與緬甸從事商業行為之企業參與投標案(Massachusetts state law prohibiting procurement from companies having dealings with Myanmar)：最後因美國最高法院禁止此一法案之執行而結案；韓國仁川機場管理局採購案(Procurement of Incheon international airport)：美國提出本案之採購程序損及美方預期可獲得之權益，惟爭端解決小組判定本案並不屬於 GPA 範圍，因為涉案機構並未列示於



承諾清單內，故美方有關非違反協定之指控(Non-violation claim)並不成立。

#### (五)非洲開發銀行集團(AFDB)之採購框架

非洲開發銀行集團成立於 1964 年，由 54 個非洲國家及 27 個非洲以外國家之會員組成，資本額約 950 億美金，其宗旨乃是透過貸款、資本投資、以及技術協助的方式來協助非洲地區國家在經濟、社會等方面的發展。貸款產業以基礎設施占比最高約 45%。此外，非洲開發銀行集團目前包含 3 個主體：非洲開發銀行、非洲開發基金、奈及利亞信託基金，而以非洲開發銀行為管理主體。

非洲開發銀行於 2015 年發布新採購框架，除經濟、效率、公平和效益外，並達到核心採購原則「最佳金錢價值」(Value for Money)。新採購框架包括制定集團採購政策、執行採購政策之方法、採購手冊(Operations Procurement Manual, OPM)、採購工具；主要特色為強調非洲開發銀行之發展需求、設立信託標準、應用風險基礎之方法、使用電子採購、發展當地國家產業等。如可藉由簡化招標文件、簡化招標程序、給予價格優惠、援助或補償交易、利用適當之評估標準等來達到發展當地國家產業。

非洲開發銀行之採購框架大部分與 GPA 規範一致，除了不歧視外國廠商外，也強調採購之透明與中立，並禁止利益衝突及貪腐行為，同時並鼓勵電子採購之使用。

#### (六)歐洲復興開發銀行(EBRD)對 GPA 入會申請之技術性支持

2011 年 EBRD 與聯合國國際貿易法委員會(UNCITRAL)共同合作，透過為 EBRD 服務範圍之國家舉辦工作坊、提供差距分析以及協助改革公共採購法規架構，以建構以聯合國國際貿易法委員會模範法(UNCITRAL model law)為標竿之工作計畫。之後 2013 年 EBRD 更

進一步與 WTO 秘書處合作，建立 GPA 技術合作機制(GPA Technical Cooperation Facility)，為 EBRD 服務範圍之國家中承諾申請入 GPA 者提供入會程序之技術性支持，包括克服入會時須面對之制度面、法規面及貿易挑戰。EBRD 之技術性支持實績包含蒙特內哥羅從入會申請到委員會通過其入會案僅歷時 1 年左右、塔吉克及吉爾吉斯入會過程順利進行中、烏克蘭及摩爾多瓦均已於 2016 年入會。

(七)永續發展國際協會(International Institute for Sustainable Development, IISD)談公共採購於實行永續發展目標之角色扮演

聯合國環保署解釋永續採購(Sustainable public procurement, SPP)為政府機關在從事財物、勞務、工程、公共事業之採購時應以全生命週期(whole life-cycle)為基礎尋求最佳金錢價值(Value for money)，使其滿足機關之利益並兼顧社會、經濟面與減少對環境之負面影響。聯合國並公布 17 項永續發展目標(SDGs)及 169 細項目標，而要實現永續發展目標，須要全球合作，以及政府、民間社會、產業與國際組織之積極參與。如世界銀行，其進行公共採購時，採用最佳金錢價值、透明化、尋求全生命週期思考；歐盟則通過政府採購指令，推動公共採購創新(Public Procurement for Innovation, PPI)及商用前採購(Pre-Commercial Procurement, PCP)，及創立 Horizon 2020 開放式創新科技平台。

(八)經濟合作發展組織(OECD)於公共採購之貢獻

由於公共採購支出金額龐大，一個具有良好治理架構之公共採購對於促進公共部門效率及建立公民信任可說具相當重要性，同時一個良好設計之採購系統也有助於達到環境保護、創新、創造就業機會和促進中小企業發展等政策目標。為能有效評估採購系統優缺點，OECD 使用採購系統評估方法(Methodology for assessing procurement

systems, MAPS)。MAPS 建立於 2003/2004 年，並於 2015 年以 2008 年 OECD 建議書中關於加強公共採購之誠信之基本準則為基礎，加以延伸以反應良好治理在實現效率和推進公共政策目標之重要性，並由舊使用者、新使用者以及公共採購專家所組成之多元利害關係者進行修訂。MAPS 是由四個維度支柱對採購系統進行評估，包括立法和監管框架、制度框架和管理能力、採購業務和市場行為、公共採購制度的完整性和透明度，其下共有 14 個指標及 55 個 2 級指標。透過使用 MAPS 可使各個國家評估其政府採購系統之運作。目前使用此評估方法已超過 60 多個國家。

#### (九)政府採購與貪腐控制

貪腐控制對於建立政府公信力、建立良好採購流程(包括從頭到尾之採購程序)非常重要。貪腐行為對政府而言會造成人民對於政府及其使用預算支出之不信任、浪費資源、採購不當之財物及勞務、無法善盡政府職責；而對承包商而言，貪腐行為也會面臨牢獄之災、刑罰與罰金、列入黑名單、暫停或停止其履約或投標程序、同時並會損害其商譽、公信力以及公司業務。貪腐控制可由透明完備的採購準則、完善透明之採購法令、法令之執行與監督、以及與私部門之交流如承包商之資格篩選等著手。且除了傳統的內部採購監督機制(例如透過採購管理者、稽查人員進行監督)外，外部監督如透過廠商之申訴、吹哨者、輿論以及媒體之報導等第三管道也扮演了相當重要的角色，有助於促進採購機制之透明化以及減少弊案之發生。貪腐永遠無法完全消除，須良好之政府治理將發生的可能性降至最低。

圍標，指在同一招標案件中，參與的所有供應商事先約定以高於合理的價格競標，或不參與投標以換得分包合同，進而獲取不當利益。由於圍標之發生會損害政府採購相關改革所帶來的正面效益，更使該國政府往往必須因此而多付 20%至 30%的採購成本，因此建議

採取下述措施：(1)招標時加強提醒廠商可能違法之事項；(2)加強對採購人員之訓練，注意可疑跡象，提高警覺，以防杜不法情事；(3)擴大開放潛在供應商競標，增進供應商多樣化(例如透過自由貿易)，有助於減少圍標；(4)標案採用更佳、更開放之採購設計。

#### (十)中小企業參與政府採購

中小企業在參與政府採購時或多或少會面臨一些不利因素，因而影響其取得參與機會如(1)大型採購合約：中小企業因產能或是財務問題如資金或履約保證金不足而無法參與投標；(2)無法獲得充分之招標資訊：中小企業資訊不足，無法獲得充分資訊參與投標甚或贏得標案；(3)對於採購程序知識不足；(4)招標程序使供應商須付出交易成本令中小企業無法在公共採購市場內競爭；(5)缺乏投標經驗；(6)無法負擔昂貴標準認證費用及過長之認證時間。(7)財務資格與付款條件；(8)不明確的招標要求使中小企業無法提出最佳報價；(9)缺乏時間準備投標文件：缺乏資源及經驗使中小企業需要更多時間準備投標文件；(10)公共採購合約集中化使中小企業越來越難參與標案。為協助中小企業參與公共採購，政府可在能力建構方面著手，如為中小企業提供價格優惠，或是設定中小企業採購比例，而 GPA 採購門檻金額以下則為中小企業參與公共採購提供最大彈性。

#### (十一)烏克蘭經驗分享-Prozorro

烏克蘭代表分享「電子政府採購系統 Prozorro 之運作及成效」。透過 Prozorro，政府採購程序公開透明，所有採購流程數位化，且均公開於系統內可供社會監督。「Prozorro」提供一個可供政府官員、廠商操作以及社會大眾監督政府採購之平台。政府可從資料庫中做好風險管理，如同一供應商已承擔多少標案，廠商也可從資料庫中獲得充分標案資訊。為了能夠大力推廣使用，所有平台內容設計主要以圖

表表示為主，讓使用者便於操作，介面也簡單明瞭，也讓許多中小企業能夠獲得足夠資訊參與採購標案，舉例 2017 年中小企業參與政府採購標案占總標案數之 80%。藉由 Prozorro 系統不只減少採購貪腐行為，同時也為國家節省了巨額預算。另烏克蘭亦成立 GPA in UA 計畫，以幫助國內廠商爭取 GPA 會員國商機。

#### 八、觀察與建議：

(一)本次研討會係針對全球 WTO 會員及觀察員所召開之研討會。其中有許多中西亞及非洲國家仍未加入 GPA，故本研討會之重點多著重於強調加入 GPA 的好處，以及增加各國對於 GPA 之認識與瞭解，並應學員要求將 GPA 條文大致解釋說明，並讓學員了解修訂版 GPA 及開發中國家享有之彈性如過渡期措施，並鼓勵該等國家可由加入觀察員開始參與 GPA 會議。

(二)由於這是 WTO 秘書處初次舉辦長達 5 日之政府採購研討會，故對本研討會的師資、課程內容以及行政等各項安排均相當用心，與會學員在研討過程中亦相當熱烈地參與討論，對於增進各國政府採購及貿易官員對政府採購議題之瞭解與交流相當有幫助。

(三)研討會期間馬來西亞學員分享，因為 GPA 與 TPP 之採購章幾乎一致，將來如加入 GPA，法規層面無接軌困難。

(四)本次研討會共舉行 2 次小組討論。分組討論之主要目的為檢視目前各國國內政府採購制度對於公共資源之有效管理、透過透明公平競爭來推廣最佳金錢價值之情形、是否能有效處理廠商申訴以及如何預防招標過程中之貪腐、圍標行為等情形。烏克蘭代表於討論中分享該國電子採購系統 Prozorro 對於預防貪腐帶來之幫助；約旦代表也提出該國尚無反貪腐、預防圍標等相關法令，且無廠商申訴機構，難符合 GPA 要求，尚須法規之調適。