

來標文化
To Order Culture

淺談文化藝術採購

Government Purchase Law & Culture and Arts

劉琮琪
Chiung-Chi LIU
國立台灣藝術教育館總務組主任

壹、前言

「政府採購法（以下簡稱採購法）」自88年5月27日實施後，對文化界產生了不小衝擊，除了學校、研究機構、藝文團體等突然變成了「廠商」，藝術家嘔心瀝血之作及表演者衆多掌聲的演出均成了「商品」，還得接受「喊價」，令藝術工作者情何以堪？在一般人的印象中，藝術家多半埋首於創作，對於金錢並不會花太多的心思去計算，因此在採購法實施後感到執行困難，相關團體代表亦曾多次向政府建言希望法規鬆綁。及至九十一年七月十五日，行政院公共工程委員會（以下簡稱工程會）終於發布「機關邀請或

委託文化藝術專業人士機構團體表演或參與文藝活動作業辦法」，使文化藝術採購之運作方式較趨近於採購法實施前的方式，即便如此，在實際運作時仍不免綁手綁腳，期待未來能思考出更佳的模式以創造雙贏。

貳、有關政府採購

一般而言，民間之採購較具彈性，只要符合公司利益，並無繁複之法規給予層層限制，一旦資金充裕，多能將文化藝術活動辦得有聲有色；政府機關財源主要為人民的血汗錢（納稅），自應有法規加以約束，以將預算作有效運用。依採購法第二條之定義，除了「財物」採購之外，還增加了「工程」及「勞務」二大類，更完整的涵蓋了政府採購的種類內容，文化藝術採購自不得排除在外。在採購程序中，招標方式與決標原則為二大重點，亦對標案品質有一定程度之影響，茲分別說明如下：

一、招標方式

- (一) 公開招標：以公告方式邀請不特定廠商投標。
- (二) 選擇性招標：以公告方式預先依一定資格條件辦理廠商資格審查後，再行邀請符合資格之廠商投標。
- (三) 限制性招標：不經公告程序，邀請二家以上廠商比價或僅邀請一家廠商議價。
- (四) 公開取得企劃書及報價單：適用未達公告金額而金額逾公告金額十分之一之採購案件。
- (五) 小額採購：逕洽廠商採購，免提供書面報價或企劃書。

開 標 室
Bidding Room

二、決標原則

- (一) **最低價決標**：訂有底價之採購，以合於招標文件規定，且在底價以內之最低標為得標廠商；未訂底價之採購，以合於招標文件規定，標價合理，且在預算數額以內之最低標為得標廠商。
- (二) **最有利標**：以合於招標文件規定之最有利標為得標廠商。
- (三) **準用最有利標**：依採購法第二十二條第一項第九款至第十一款規定以限制性招標公開評選或勘選案件，其評選優勝廠商或勘選認定適合需要作業，準用最有利標之評選規定（評選完成辦理議價，仍屬最低標決標）。
- (四) **取最有利標精神**：未達公告金額採購公開取得書面報價或企劃書，採用最有利標之精神，擇最符合需要者議價，或擇兩家以上最符合需要者依序議價或比價（仍屬最低標決標）。
- (五) **複數決標**：機關得於招標文件中公告保留採購項目或數量選擇之組合權利，但應合於最低價格或最有利標之競標精神。
- (六) **最高標**：適用於甄選投資興建、營運之廠商，其係以廠商承諾給付機關價金之最高者為決標原則者。

機關在執行採購工作時，應先依案件性質判斷採何種招標方式及何種決標原則，而據以擬訂相關招標文件，並依採購法規定之程序辦理採購。

參、文化藝術採購運作模式

文化藝術採購因其異於其他商務之特質，若仍依一般財物、勞務及工程之採購方式辦理，不僅可能遭人詬病，亦違背採購法第一條所規定之追求效率、功能、品質目標。有鑑於此，除採購法本法中有部分彈性機制，工程會亦配合訂定子法與手冊，協助機關在執行時有所依循。

一、文化藝術事業之定義

依文化藝術獎助條例第二條規定：「本條例所稱文化藝術事業，係指經營或從事下列事務者：

- 一 關於文化資產與固有文化之保存、維護、傳承及宣揚。
- 二 關於音樂、舞蹈、美術、戲劇、文學、民俗技藝、工藝、環境藝術、攝影、廣播、電影、電視之創作、研究及展演。
- 三 關於出版及其他文化藝術資訊之傳播。
- 四 關於文化機構或從事文化藝術活動場所之管理及興辦。
- 五 關於研究、策劃、推廣或執行傳統之生活藝術及其他與文化藝術有關活動。
- 六 關於與文化建設有關之調查、研究或專業人才之培訓及國際文化交流。
- 七 關於其他經主管機關核定之文化藝術事業項目。」

二、招標方式之選定

- (一) **公告金額十分之一以下採購**：得不經公告程序，逕洽廠商採購，免提供報價或企劃書。機關若為業務需要，得選定藝術文化團體或個人，逕行辦理採購。
- (二) **未達公告金額，而逾公告金額十分之一採購**：
 - (1) 符合採購法第二十二條第一項第一款至第十五款所定情形之一者，得採限制性招標。
 - (2) 符合採購法第二十二條第一項第十六款所定情形，經需求、使用或承辦採購單位就個案敘明不採公告方式辦理及邀請指定廠商比價或議價之適當理由，簽報機關首長或其授權人員核准者，得採限制性招標，免報經主管機關認定。故可準用「機關邀請或委託文化藝術專業人士機構團體表演或參與文藝活動作業辦法」之相關規定。
 - (3) 依採購法第四十九條之規定，將公開徵求廠商提供書面報價或企劃書之公告，公開於主管機關之資訊網路或刊登於政府採購公報，以取得三家以上廠商之書面報價或企劃書，擇符合需要者辦理比價或議價。
- (三) **公告金額以上採購**：公開招標、選擇性招標、限制性招標。若有符合採購法第二十二條第一

項第一款至第十六款之情形之一者，機關得採限制性招標方式辦理，一般較常引用第二十二條第一項第九款（公開評選）配合「機關委託專業服務廠商評選及計費辦法」，或依第二十二條第一項第十四款配合「機關邀請或委託文化藝術專業人士機構團體表演或參與文藝活動作業辦法」規定辦理；若採購標的（該創作或演出之團體或個人）屬專屬權利或獨家供應，無其他合適之替代標的者，亦得依採購法第二十二條第一項第二款規定採限制性招標。

三、決標原則之選定

文化藝術採購既有其特殊性，有別於一般商品，一般機關可能會捨最低標而採「最有利標」，或雖以最低價決標而採辦理評選或評審之「準用最有利標」及「取最有利標精神」。其中採最有利標者應具異質性（不同廠商履約結果，於技術、品質、功能、效益或商業條款之履行等有差異），並以不議價、不訂底價為原則；準用最有利標及取最有利標精神者則仍須經過議價程序。

四、履約管理及驗收

（一）履約管理

在完成文化藝術之採購流程後，即開始進入履約的過程，為了結案的順利，履約管理就益顯重要。採購法第七十條第二項規定：「機關於廠商履約過程，得辦理分段查驗，其結果並得供驗收之用。」分段查驗可藉由工作月報表、期中評鑑、審查會議等方式達成，一方面機關可掌握執行進度，另一方面可督促廠商隨時留意蒐集執行成果之相關文件，不但進度掌控良好，俟履約完成後亦可輕鬆提出成果報告。

（二）驗收

對於財物或工程採購而言，驗收程序多為現場清點數量或在工地逐項抽驗，惟文化藝術較接近勞務性質，採購法施行細則第九十條之一規定：「勞務驗收，得以書面或召開審查會方式辦理；其書面驗收文件或審查會紀錄，得視為驗收紀錄。」機關究採何種方式驗收，可依個案之性質在契約中予以明訂，而驗收後核銷付款所應檢附之資料，亦依契約規定辦理。

肆、實務上所面臨之困難點

一、招標階段

（一）限制性招標使用的顧忌

目前採購法雖對文化藝術採購在一定條件下可適用限制性招標等規定，然而，實務上採用限制性招標而未經公告者十分有限，主要原因在於執行的公務人員為了避免被扣上「圖利他人」的大帽子，寧可花較多時間以公開徵求方式處理，未能享受到立法者之美意。

（二）採購程序的繁瑣

機關辦理一件採購案件，若以公開方式處理，其程序確實十分繁瑣。從招標規範的擬訂、評選（或審查委員）的遴聘、招標文件的製作、上網公告、等標期（含疑義答復）、開標、評選（或審查）、議價訂約，不但須耗費相當的時間，每一階段亦均戰戰兢兢，小心為之。因行政程序繁瑣，致花在活動內容本身的時間反而較不足，對品質自然有不良的影響。

（三）文化藝術工作者對採購程序不熟悉

文化藝術工作者在創作上花費許多心力，對於行政作業之處理多半缺乏相關經驗，亦不願花費過多的時間處理相關問題，故在面對政府機關繁複的行政程序下，部分團體或個人可能選擇放棄而轉向參與民間基金會的活動，使得政府鼓勵文化藝術工作者的美意被打折，而一般民眾亦會有錯覺，認為民間主辦的文化藝術活動似乎總是較政府機關來得有聲有色。

二、評選階段

（一）評選委員的限制

依採購評選委員會審議規則第十四條規定：「本委員會委員有下列情形之一者，應即辭職或予以解聘：一、就案件涉及本人、配偶、三親等以內血親或姻親，或同財共居親屬之利益者。二、本人或其配偶與受評選之廠商或其負責人間現有或三年內曾有僱傭、委任或代理關係者。三、有其他情形足使受評選之廠商認其有不能公正執行職務之虞，經受評選之廠商以書面敘明理由，向機關提出，經本委員會作成決定者。」即為限制評選委員與廠商間不得有上述關係，否則應辭職或予以解聘。另依採購評選委員會審

議規則第十四條之一規定：「本委員會委員自接獲評選有關資料之時起，不得就該採購案參加投標、作為投標廠商之分包廠商或擔任工作成員。其有違反者，機關應不決標予該廠商。」更嚴格規範評選委員不得參與投標案件之任何工作，否則除不得擔任委員，亦不得決標予該投標廠商。由於藝文界各領域之翹楚往往係眾所公認，機關之評選委員自會就各領域所公認之專家優先遴聘以能評選出最佳廠商；而投標廠商為爭取高分亦會將該領域專家列入活動規劃，一旦疏於先作徵詢，往往兩敗俱傷，此為機關辦理藝術文化採購案評選常發生之問題。

(二) 服務建議書（企劃書）撰寫能力不足

機關在辦理活動時，有時候限於預算額度之不確定，會在很短的籌備時間要求廠商完成，若採公開方式辦理採購，則可能壓縮上網時間，對不擅長撰寫服務建議書（企劃書）的文化藝術工作者乃雪上加霜，或許原本很好的活動構想，因無法以文字表達，而失去參與活動的機會。

(三) 簡報的迷思

簡報與服務建議書有類似的盲點，若案件要求廠商於評選會上提出簡報，部分「專業」廠商可能尋求「簡報高手」以取得高分，文化藝術工作者因不諳簡報技巧，可能無法將企劃構想充分表達，相對處於劣勢。

三、決標階段 — 如何面對議價

文化藝術工作者對採購法最不能接受的部分即是將藝術稱斤論兩，而限制性招標的「議價」常予人討價還價的感受，此時機關必須扮演一個重要的溝通橋樑，委婉說明，讓文化藝術工作者明瞭法規與實務運作，才不致因誤解造成心結甚或失去合作機會。

四、驗收階段 — 依合約辦理驗收

文化藝術工作者對於其專業領域往往有高度熱忱並能將活動或成果表現得十分出色，惟對合約的掌握未必十分精準，使得在驗收階段容易發生缺漏情事，故機關承辦人在履約管理過程中應隨時盡提醒責任，使驗收能順利完成。

五、核銷階段 — 請款的程序

目前各機關在核銷階段要求廠商提供之資料各有不同，因法規並無明文規定應檢具文件，故由各機關依案件性質於合約中訂定。文化藝術採購因大多採總包價法，原則上可以發票或領據直接核銷，若機關要求提供履約相關之成果報告或支出憑證影本，則應對內容先提供明確的訊息，以協助文化藝術工作者順利請款。

伍、結語

文化藝術採購因其特殊性，目前部會級機關（如：行政院文化建設委員會）多捨採購而改採補助方式辦理相關文化活動，以達成政策目的並能兼顧品質。部會所屬機關因未能以補助方式辦理，仍需依採購法處理此類案件，既然屬無可避免的程序，除了機關內的承辦人需熟稔相關法規外，文化工作者亦可嘗試接受該遊戲規則，相信在熟能生巧下，對於相關法令規定除能順利運作，亦不致失去一展長才的大好機會。

■參考資料

- 《政府採購法》，中華民國九十一年二月六日總統華總一義字第〇九一〇〇〇二五六一〇號令修正公布。
- 《文化藝術獎助條例》，中華民國九十一年六月十二日總統華總一義字第09100120610號令修正公布。
- 《政府採購法施行細則》，中華民國九十一年十一月二十七日行政院公共工程委員會工程企字第〇九一〇〇五〇七九六〇號令修正。
- 《採購評選委員會審議規則》，中華民國九十四年七月十三日行政院公共工程委員會工程企字第〇九四〇〇二四七七四〇號令修正。
- 《機關邀請或委託文化藝術專業人士機構團體表演或參與文藝活動作業辦法》，中華民國九十一年七月十五日行政院公共工程委員會工程企字第〇九一〇〇二八五四四〇號令發布。
- 劉新圓（2002）：政府採購法對學術及文化界之影響。國家政策論壇2002年2月第二卷第二期。
- 漢寶德（2002）：修法後的文化藝術採購。財團法人國家政策研究基金會2002年7月24日國政評論。