

國立政治大學 社會科學學院

行政管理碩士學程碩士論文

指導教授 高安邦 博士

論文題目：

政府機關辦理採購人員適當行為決策之研究

—以「花博『花價風暴』」為例

A Study of Government Officials' Decision Making in Procurement Process

- The Case of Flower Prices in the Flower Expo

研究生：郭素蓉

組 別：一般行政組

中華民國一〇二年一月二十一日

謝辭

離開學校二十多年，想回學校讀書的念頭未曾離過心頭，總因為小孩需要教導，家庭需要照顧而作罷。就在 99 年 12 月政大在職碩士班開始報名之際，老公一句：「你不是想唸書？」，關鍵枷鎖開了！就此倉促地走上轉彎的人生，進入夢幻的學術殿堂-政大，重新當起了學生，在政大浸潤讀書學習的樂趣，重溫想念已久的學生生活。

在每回的課程結束後，一個不變的悸動就是政大的老師果然名不虛傳，果真個個都是學界的翹楚，這裡是菁英薈萃的場域，這就是我理當要過的學生生活。原來圍籬外的世界是如此的美好！校園生活讓我重回青春年少，拾回勇氣，重築夢想，重新起步，精進地經營自己有限的餘生，呵！早該進政大了，雖然遲了二十年，但是，就在人生成熟時與政大相遇自也是來得是時候。

執筆時，才感受到真的要畢業了，彷彿昨日才剛入學呢！當我覺悟到必須轉身離去時，才發覺匆忙之間，就要結束在政大的學習生涯了。回首細想，感謝的人好像在小小的頁箋容不下，想起了文學家陳之藩說：「感謝之情，無由表達，還是謝天罷。」，謹容我感謝所有教導過我的老師，感恩您們所給予的智慧與知能，讓我如沐師恩般的受洗，經過洗練後，學生將輕輕放下，在下階段的人生裡游刃有餘，享受歸零後再起的人生。

這篇論文的緣起與結束，全繫於我的指導教授高安邦老師的智慧與學識，高老師無邊的智慧與寬闊的學識，高度、深度與寬度兼具的課程教授內容，總是不斷地給我論文的發想、創意與巧思，就是這樣的因緣，讓我撰寫論文的過程中只有甘甜，沒有痛苦，謝謝您，敬愛的高老師，能接受您的指導，是我的福氣。更要感謝口試委員黃智聰老師與黃慶堂老師細心的指導，論文得以校榘，順利完稿。

還要感謝個案中所有接受我訪談與提供資料的朋友，無私無藏的提供我豐富的內容，使個案很快的拚出真實面。特別要感謝我的長官林建元教授的大力協助與啟發，感謝徐佑伶在採購法上友情的支援，還有仍

受司法困擾的陳智盛肯面對傷口，侃侃而談，祝福您。謝謝親愛的同學們這一年半的陪伴學習與支持，還有捷運通勤交會的美好時光，同學是永遠的！

能到政大讀書並且順利畢業，端賴我的老公的支持，在我正逢喪母之痛時，堅持帶著我到政大考試，在我上課期間，全心照顧家庭，讓我無後顧之憂，隨時給我智謀，突破功課與工作的盲點，我摯愛的老公，謝謝您！最後，要把論文獻給來不及看到我進政大的母親。

就要畫上完美的句點了，政大的學習是我從過往人生的反省與實踐，這裡是我人生轉折的起點，也是揮別過往的終點。「天使為什麼飛翔？因為牠把自己看得很輕。」，我必須飛到下一站了，謝謝政大。



摘要

政府機關每年編列龐大的預算執行公共政策，大部分的政策依賴機關辦理採購以執行公務預算，而政府採購亦以編列預算為前提要件。採購招標案，廠商投標著眼於成本利潤，機關則著重預算執行，採購預算的編列為採購案的主軸，鋪陳整個採購案的執行與體現。採購程序自預算的編列、底價的訂定、決標單價的調整、變更契約，乃至多次流廢標後預算的調整，皆涉價格判斷。

政府採購行為不僅是法律問題，作為推動政策之手段，為有效執行預算，採購人員必須全面瞭解採購法規，廣泛運用行政裁量及判斷，具備思考力。採購人員專業規範於政府採購法，指出辦理採購人員於不違反政府採購法規定範圍，得基於公共利益、採購效益或專業判斷之考量，為適當之採購決定。縱觀採購案件辦理程序，實務上，大部分重要階段之採購工作由業務需求單位辦理，且大多未具備採購專業知能，這與政府採購法賦予採購人員專業認定之設計精神有違。

本研究以臺北市政府辦理「新生高架橋改建工程」引爆 2010 國際花卉博覽會舉辦前，外界所稱「花價風暴」之採購案例為單一研究個案，探討研究個案為何這是個「說不清楚的新生高」？為何單純採購瑕疵與缺失案件以不符比例原則的向上、向外擴散延燒不止時，仍為外界認定是個「說不清楚的『花價風暴』」？當臺北市政府相關人員無法清楚釐清原因時，似乎引出整起「花價風暴」問題的真正意義在於一開始的預算編列程序有探討的必要。

個案資料採取多重資料蒐集來源與理論之三角檢定法，資料蒐集的方法為文獻分析法與深度訪談法，依據政府採購法與展望理論觀點，檢驗理論與個案實證資料之差距，提出可能的解釋，歸納出個案行為特徵，提煉出採購法理性制度、法規所沒有考慮到的行為變數，藉以提出建議。

研究結果發現臺北市政府無法在花價風暴中，第一時間說出合理的價格差異，主要原因是採購預算的編列欠缺堅實的準據，所以不易把握花價問題的癥結所在，使得臺北市政府陷入本末倒置、以果為因、似是而非的邏輯困境，以致回應不力，造成花價問題惡性循環不已，在外在環境虎視眈眈的不利環境下，雙雙引爆，形成花風暴，橫掃整個花博，政府採購行為在事件中遍體鱗傷。歸究原因在採購人員缺乏採購需求的辨識與確認的能力，無價格形成的確認能力，亦無資訊蒐集的能力，採購專業的表達能力也待加強。

關鍵詞：預算編列、價格形成、資訊蒐集、表達能力、錨定

目次

摘要.....	I
誌謝.....	錯誤! 尚未定義書籤。
目次.....	IV
表目錄.....	VII
圖目錄.....	VIII
第一章 緒論.....	1
第一節 研究背景.....	1
第二節 研究動機與研究目的.....	4
第三節 研究範圍與限制.....	8
第二章 理論基礎.....	10
第一節 決策理論.....	10
壹、 決策定義.....	10
貳、 決策理論.....	11
第二節 展望理論.....	14
壹、 理論緣起.....	14
貳、 理論概念.....	15

參、展望理論的決策框架.....	16
第三章 文獻探討.....	23
第一節 國外相關文獻.....	23
第二節 國內相關文獻.....	25
第四章 研究方法.....	28
第一節 研究設計與架構.....	28
壹、研究設計.....	28
貳、研究架構.....	31
第二節 研究方法.....	32
壹、文獻分析法.....	32
貳、深度訪談法.....	34
參、個案研究法.....	35
第五章 個案研究.....	37
第一節 個案描述.....	37
壹、舉辦國際花卉博覽會.....	37
貳、新生高與花博的花價風波.....	44
參、新生高延續花價風暴.....	66
第二節 個案分析.....	79

壹、問題的起源與演變.....	79
貳、以政府採購法視角理性檢核採購行為.....	94
參、以展望理論視角解釋採購行為.....	135
肆、採購行為的綜合探討.....	145
第六章 結論.....	152
第一節 研究發現.....	152
壹、採購需求的辨與確認能力.....	153
貳、採購價格形成與審查的能力.....	153
參、採購資訊蒐集能力.....	154
肆、採購專業表達的能力.....	156
第二節 建議.....	156
壹、對採購制度發展的建議.....	156
貳、對採購人員的建議.....	161
參考文獻.....	1
附錄.....	4

表目錄

表 2-1 行為決策理論的三階段.....	13
表 3-2 國外研究採購的相關文獻.....	23
表 3-1 國內研究採購的相關文獻.....	25
表 4-1 適用於四種檢驗的各種研究策略.....	30
表 4-2 深度訪問一覽表.....	35
表 5-1 花博「花價風暴」事件一覽表.....	45
續表 5-1 花博「花價風暴」事件一覽表.....	46
續表 5-1 花博「花價風暴」事件一覽表.....	47
表 5-2 「新生高架橋改善工程」二項計畫工程簡稱及議會審定預算 .	69
表 5-3 「新生高架橋改善工程」招標經歷及預算金額。	72
表 5-4 新生高的理性採購行為檢視表.....	109

圖目錄

圖 2-1：展望理論的決策階段流程	17
圖 2-2：展望理論的價值函數	19
圖 2-3：展望理論的決策加權函數	20
圖 2-4：展望理論的決策過程	21
圖 4-1 研究流程	30
圖 4-2 研究架構	32
圖 4-3 多重蒐集資料來源	33
圖 5-1 花博花價風暴架構圖	85
圖 5-2 政府採購流程與工程生命週期	95
圖 5-3 2008 年營造工程物價指數趨勢圖	105
圖 5-4 2008 年鋼筋物價指數趨勢圖	105
圖 5-5 理性採購行為與實際採購行為差異分析	122

第一章 緒論

第一節 研究背景

政府機關每年編列龐大的預算執行公共政策，大部分的政策依賴機關辦理採購以執行公務預算，而辦理政府採購亦以編列預算為前提要件。為有效執行預算，為適當採購決定，政府在 WTO 的架構下制定政府採購法，規範公務機關採購人員辦理採購應遵循的程序及部分實體規範。採購人員的專業規範於政府採購法第六條：「機關辦理採購，應以維護公共利益及公平合理為原則…辦理採購人員…，得基於公共利益、採購效益或專業判斷之考量，為適當之採購決定」，明確地指出政府機關辦理採購人員應遵守的「公平合理原則」、「專業原則」、「效益原則」、「公益優先原則」，期能提高政府採購的效能。

作為推動政策之手段，政府採購行為不僅是法律問題，為使機關採購效益與廠商利益得以正確主張，採購人員必須具備思考力，廣泛運行政裁量及判斷，以使政策或其他行政目標能如期、如質的完成。是以，採購人員必須接受採購專業訓練，於辦理採購各階段程序承辦、協辦審查或會辦採購業務，皆為「採購專業人員資格考試訓練發證及管理辦理」第二條所規範訓練對象。亦即，採購各階段行為可能分由採購專業人員及辦理採購非專業人員分工，於現行政府採購法規設計機制下，依據整

體政治決策、上級政策指示與個人專業判斷辦理採購。以臺北市政府一級機關為例，現行制度設計由業務需求單位承辦採購人員及秘書室採購專業人員共同完成整個採購流程。然而，縱觀整個採購流程，自採購預算編列、設計圖說、規範等招標文件、履約管理及驗收等重要程序由業務需求單位承辦採購人員辦理，即非採購專業人員負責大部分重要階段的採購工作，專業與非專業採購人員於各階段採購行為工作權重分配不均。又各機關秘書室採購專業人員依其知能差異，對整個採購案件掌握程度不一，無法全程控制採購過程符合採購法規定，而業務需求單位承辦採購人員多數未具備採購法知能。

政府採購類別包括工程、財物及勞務，其中工程採購相較於財物及勞務採購規範及程序相對繁瑣，執行過程相對複雜。現行中央及地方行政機關皆設置公共工程專責機構從事公共工程業務，於中央機關設有公共工程委員會，在臺北市政府則設有工務局。以臺北市政府為例，並非所有工程採購皆由該工程機關辦理，而是分佈於市政府所屬各機關。然而工程機關從事工程採購業務人員幾乎是工程相關技術人員，雖然未必具備工程專業，卻是相對缺乏行政知能；而一般行政機關工程採購業務則由行政人員執行，相形之下雖較具備行政知能，卻缺乏工程技術相關專業。

採購預算金額的編列為採購案的主軸，廠商投標著眼於成本利潤，機關則著重預算執行。採購程序自預算的編列、底價的訂定、決標單價的調整、變更契約，乃至多次流廢標後預算的調整，皆涉價格判斷。公共工程委員會雖已於政府採購電子資訊網建立公共工程價格資料庫，歷史決標資料等多項基本參考值，甚至臺北市政府工程預算單價亦經市議會審定通過，然因各機關層級不同、組織屬性不同，採購所需不同，無法全然適用，即使合用，如何運用涉及專業判斷，商情資訊網的廣泛運用尚待落實，現行實務運作仍倚賴人為的判斷；更遑論除工程外，尚有財物與勞務採購無價格資料庫可稽。以底價訂定為例，依政府採購法第四十六條規定，底價的訂定依圖說、規範、契約並考量成本、市場行情及政府機關決標資料逐項編列。其中市場行情的訪查與掌握便是採購人員一項學習的課題，即便委託專業規劃設計，市場行情的掌控取樣仍困擾著採購人員。

執行採購效率亦深受經濟景氣、市場競爭與物價波動的影響。在經濟景氣低迷時，或商品、服務市場屬完全競爭狀態，廠商惡性競爭，低價搶標後，再以多種看似合理之理由，要求修改履約標的規格；或於施工過程偷工減料等等情事，影響採購品質甚鉅。物價波動時，履約成本高，受限預算編列年度時間差，來不及反映市場行情，調整採購預算金額，以致無人投標，極易造成多次流、廢標，甚至停工、解除契約、終

止契等結果，甚或訂約後發生履約爭議。除採購效率與效益受影響外，對採購人員執行不力的課責議題亦有連動關係，影響所及是整個採購制度的健全發展。

第二節 研究動機與研究目的

一直以來，每隔一段時間，迭生政府採購弊案或疑似弊案，引起民眾的高度關切，於是，形成政府採購工作普遍存有弊端的負面觀感。任何採購案，一經深入發掘，似乎皆是黑幕重重。從新聞媒體持續報導中發現，除部分案件確係人謀不臧，涉及不法情事外，部分所謂的弊案，其實僅因為採購專業見解不同於庶民採購所產生的認知爭議，互有說詞，難以使民眾分辨是非；部分係迫於政策執行的時程壓力，緊急招標過程採購人員簡便程序所為之決定造成疑似圖利廠商的困擾。透過媒體密集傳播，已嚴重傷害政府機關與採購人員的正面形象，連帶產生採購制度的負面印象。

2010年8月19日臺北市政府即將舉辦國際花卉博覽會前，透過市議員提出質疑，再經傳播媒體不斷報導臺北市新建工程處(以下簡稱新工處)辦理「新生高架橋景觀改造工程」中，「杜鵑」、「馬蘭」、「蜘蛛百合」及「南美蟛蜞菊」等項目，較一般市價高出數倍或數十倍等議題，大肆交相抨擊「新生高架橋改建工程」(以下簡稱新生高工程)採購

案，質疑有官商勾結之情事。市政府廉政肅貪中心專案調查小組針對新生高架工程第七次招標，工程採購逕以 3 家廠商各單項報價平均值調高預算金額，契約單價偏離市場行情等採購招標疑慮，以及調高修正預算金額文書簽由承辦科長逕自承辦核章，未依正常公文流程辦理採購；簽辦過程中有急於催辦之情事，與行政作業流程有違行政疏失，將臺北市政府本工程相關主管及人員移送臺灣臺北地方法院檢察署偵辦。臺北地檢署第一次偵結時檢方認為，前新工處長、總工程司、科長三人浮編預算，圖利廠商並導致市政府損失 3 億 3,000 餘萬，依圖利、偽造文書、貪汙治罪條例「經辦公用工程浮報價額」罪起訴；同案獲交保的市政府前秘書長疑涉行政違失。

揆諸本工程採購案招標過程適逢國際鋼筋水泥價格飆漲，臺北市政府不願調高預算金額，以致流、廢標達 6 次，承辦採購人員基於採購效益、預算執行及機關利益所為之採購決定，僅因承辦過程簡略部分程序造成行政疏失。臺北市政府第一時間自承採購疏失，在市議員斷章取義政治選舉操作、媒體推波助瀾下，「新生高工程」遂成為全國矚目的採購弊案，案情在極短時間內迅速演變成為刑事犯罪，不僅損害市府形象及公務員自身權益，甚至引發部分戮力從公的採購人員寒蟬效應。

在新生高架橋美化植栽工程爆出花價採購爭議未久，緊接著市議員

再炮轟花博新生三館區設計「水生植物淨化管道」所栽種的空心菜，市價一把僅 5 元，卻要價 20 元，於是，花博的空心菜和九層塔在被爆料超乎市場行情後，引爆「空心菜風暴」。配合花博開幕的「新生高工程」成功地被「移接」至花博採購案，此時花博之花卉植栽、展場、展館所有採購標案及相關工程皆成為議員、媒體、政論節目每天關注報導焦點，外界以「花價風暴」作為這個時期的代名詞，「花價風暴」採購紛爭於焉燃燒不止，長達將近 2 個月。鬧得沸沸揚揚的新生高疑似弊案，在 7 個月後監察院提出的調查報告中指出，新生高工程「查無人為及行政疏失」，招標過程合乎法定程序，監院並未糾正臺北市政府，僅要求檢討行政疏失。

新生高架橋景觀植栽採購「單價」是整個「花價風暴」爭議起點，「花價」也是整個「花價風暴」的核心議題，臺北市政府未能在第一時間將「花價」採購疑慮以庶民語言說清楚講明白，被認為是「說不清楚的新生高」。危機處理由市政府發言人上政論節目為政策辯護，引來排山導海的政治口水；承辦科長親自 Call In 政論節目，使整起採購事件越描越黑，成為眾矢之的。採購爭議延燒到花博「花價」時，採購真相仍掩沒在政治問題之下，為外界認為是個「說不清楚的『花價風暴』」。歷經臺北市政府廉政肅貪中心專案調查小組、審計處、監察院、臺北地方法院調查、判決過程，整個「花價風暴」採購行為爭議，不能僅以採

購個案事件本身之層次觀察，單價問題是採購案編列預算的問題，一開始的預算編列程序是否完備，影響後續整起採購案執行的成效，鑑於採購法本法並未納入預算編列的規範，實務上亦鮮少針對預算編列問題進行探討，這樣的背景原因，使得辦理採購人員易於簡便程序編列預算，這不是單一個案問題，是整個辦理採購程序的通則化問題。基於本個案後續擴散影響層次具有深遠意義，值得做為探討採購人員適當行為決策的個案研究，也是近期內眾所週知的採購經典個案，具足研究代表性。

為何這是個「說不清楚的新生高」？為何單純採購瑕疵與缺失案件以不符比例原則的向上、向外擴散延燒不止時，仍為外界認定是個「說不清楚的『花價風暴』」？當臺北市政府廉政肅貪小組完成新生高調查時表示：承辦科長、主管，有急於催辦的情形，相關人員無法清楚釐清原因時，似乎引出整起「花價風暴」問題的真正意義在於機關組織與辦理採購人員判斷與選擇之行為決策問題；隨著「花價風暴」的延燒，相關主管移送法辦，行為決策問題一直貫穿整個採購行為，扮演著關鍵性角色。「花價風暴」的採購行為決策問題不是單一個案，於臺北市政府各一級機關皆然。如何使未來相關的採購個案不再發生說不清楚，講不明白的委屈，因此引發本研究以行為決策作為研究方向，以辦理採購非專業人員角度切入，探討採購裁量、判斷與選擇之適當行為，為本研究之動機。

本研究藉由行為決策理論之理性行為與實際行為對照分析方式，將採購行為以政府採購法視角，解構應然與實然的行為落差原因，試圖建構出兩者間可以相容的採購行為，此乃研究目的之一。並以採購非專業人員角度切入，結合展望理論的重要概念解析政府機關辦理採購人員之適當行為決策。

從公開之研究報告及文獻當中，雖有諸多探討各種政府採購法法規、制度、執行方式、爭議及採購人員工作壓力、滿足感等研究，然多以採購專業人員角度切入，尚未發現以採購非專業人員角度切入探討，亦未見有關採購行為結合決策理論之研究，期藉由本研究結果與發現，提供後續辦理採購人員行為決策之參考；並對現行採購制度與採購人員提出建議，供未來辦理採購人員修正採購行為使之具備適當性，此乃研究目的之二。

第三節 研究範圍與限制

「新生高工程」引爆花博「花價風暴」採購案例，為本研究單一個案研究對象；以政府機關之採購行為為研究範圍；以辦理採購人員行為決策為研究方向，藉以探討政府機關辦理採購人員之適當行為決策。又因花博「花價風暴」採購個案聚焦於訂約前的採購程序，本研究範圍限定規劃設計、預算編列、招標、決標等 4 個決標前階段之採購行為。

並限定依政府採購法第 18 條規定循公開程序辦理之招標方式，排除逕洽廠商辦理之小額採購，以及集中採購由機關適用共同供應契約等未透過公開招標方式辦理之採購。

本案採單一個案研究，研究結果推論性不能成為通案，為本研究之限制。



第二章 理論基礎

第一節 決策理論

壹 決策定義

決策就是對待解決的問題做出決定，決定做或不做是一個選擇行為，含有判斷能力。司徒達賢(1995)認為策略代表重點的選擇，同樣具有判斷重點的選擇與決定意涵。Reid Hastie. and Robyn M. Dawes(1988)定義決策的核心特徵包含對事件的思考與行為，本質是對客觀事件的信念與主觀反應的整合，認為所有的決策都是經過深思熟慮，可以意識到結果，意指決策具有判斷的意涵。社會科學百科全書定義決策是一種透過理性與認知的過程，在多項方案中選擇，有理性認知決策的過程意涵。中國大百科全書定義決策是從各種可能性中作出選擇的過程，指決策重視過程。維基百科指決策為做出決定或選擇，是在考慮各項因素後作出選擇的認知、思考的心理過程，每個決策最後都會得到一個抉擇，抉擇可以是一種行為，也可以是一個意見。毛治國(2010)定義決策是面對「選擇性」所做的抉擇；有選擇性才需要做決策，沒選擇性不需要做決策，認為決策過程就是選擇過程，必須見識謀斷，見識是發覺、理解與定義問題，謀斷是解決問題。綜合各家說法，決策的定義眾多，未有定論，歸納分析決策定義是一系列包含「判斷」與「選擇」的行為。

貳、決策理論

綜合各家決策理論因發展的時間差及理性程度假定，分為基於完全理性的決策理論和基於有限理性的行為決策理論二類。完全理性的決策理論假設個體完全理性，研究應該如何作出決定以求得最佳解的規範性理論，應用機率或效用的統計方法，追求最大效益為目標的決策模型。有限理性的行為決策基於主體的有限理性假設，關注在真實情境下如何作出決定的描述性理論，重視實際過程中，人的主觀心理因素對決定過程的影響，引進認知心理學，並對理性決策理論提出修正的心理行為模式。理性的決策理論和初期的行為決策理論以統計模型作為分析模式，核心概念是找出可能的期望結果，及其對應的發生機率或產生效用的預期效益。

行為決策理論的發展分三階段，第一階段的行為決策理論基於認知心理學的研究框架，認為判斷與選擇過程就是資訊處理過程，探索與描述資訊取得、處理、輸出與反饋過程中判斷與選擇是如何具體的進行，探討判斷與選擇的背後的心理因素，並對機率與效益提出主觀度量。

隨著認知心理學的發展，第二階段的行為決策理論研究對象擴大到決策所有的過程，關注焦點在決策行為內部認知歷程的主觀心理因素，針對決策過程「判斷」與「選擇」的行為，對照理性決策模型比較差異，

解釋行為背後的原因，並發現了決策偏差。研究方法有觀察法、實驗法與調查法。Herbert.Simon(1956)提出的啟發式判斷理論(heuristics of judgement)，以直覺的判斷作決策，是這個階段的代表。Tversky 和 Kahneman(1979)將認知心理學的研究運用到經濟學領域，發現在不確定情境下的決策行為，提出的「展望理論」(Prospect Theory)，成為行為經濟學的理论基礎。

理性決策理論基於完全理性假設，具有嚴謹的數學推導模型，可以邏輯步驟精確的做決策，但脫離現實情境人類真實行為；有限理性決策理論對主體真實決策行為進行描述，以認知心理學解釋決策行為。兩類決策理論各有其適用的優劣。第三階段的行為決策理論研究概括的行為特徵，運用認知心理學解釋、提煉出來的行為變數，修改理性決策模式，修正後的決策模型包含客觀的理性因素與主觀的認知行為。第三階段研究模式為：先識別決策行為的理性決策模型，結合理論與實務問題，發現與認知心理學的差異現象，歸納出行為特徵予以解釋，提煉出理性決策理論所沒有考慮到的行為變數，替代原模型中變數，建構出新的行為決策模型，並進行新模型的實證檢驗與論證。這階段的研究方法主要為實證研究，並包括演繹法，演繹決策行為的概括特徵，提出各假設命題。

表 2-1 行為決策理論的三階段

階段	與理性決策理論的關係	研究對象與內容	貢獻
第一階段	探討理性決策理論的不足與弊端	基於認知心理學，認為判斷與抉擇過程是資訊處理過程。	解釋理性決策理論無法解釋的經濟現象。
第二階段	獨立的研究學科	建立描述行為決策模型，發現決策偏差，Herbert. Simon(1956)提出的啟發式判斷理論為這階段的代表。Kahneman 和 Tversky 運用認知心理學修正傳統經濟學提出展望理論	為行為決策理論後來的蓬勃發展與廣泛應用在經濟、金融及管理領域奠定基礎。
第三階段	主流不再挑戰傳統理性決策理論	概括行為特徵，提煉行為變數，運用到理性決策的分析框架之中。改善與替代後的決策模型不僅考慮客觀的備選方案與環境的影響，也包含決策者認知局限性、主觀心理因素與環境對決策者的心理影響等因素。	行為決策模型的建構與檢驗，建立在實際決策行為的實證分析上。

整理製表：本文

個人的生活或工作中，無論是否知覺到，無時無刻都在做決策，如何正確判斷，以趨近理性的方式下決定，便成為生活中的重要議題。受限於環境的不確定、資訊的不完備與時間緊迫的有限理性行為，如何避免認知偏差與行為陷阱，近期的行為決策理論提供了更貼近現實生活的解釋，本研究採取第三階段的行為決策理論研究模式為研究流程的基本架構。

第二節 展望理論

壹、理論緣起

在完全理性的行為假設下，17世紀發展出的數學機率理論，認為預期價值是報酬與其對應機率的總和；Von Neumann 與 Oskar Morgenstern 在 1947 年引進效用概念，提出了期望效用理論，認為效用對機率為線性函數，簡化決策過程為追求極大化預期效益的過程，這個主觀效用適用「邊際效用遞減法則」。

Herbert Simon 在 1955 年提出有限理性假說，從心理學的觀點探討理性，認為在環境不確定、資訊不完備下，個體認知能力有限，以效用滿意代替效用極大化，企圖發展出較貼近真實現象與人類行為的理論。

為解釋期望效用理論未能解釋的真實世界人的決策行為的失準問題。Daniel Kahneman 與 Amos Tversky(1979)基於有限理性行為假設，結合認知心理學與經濟學，在 1979 年提出的展望理論，指出主體缺乏判斷機率的能力；在判斷與決策過程，不完全依據純數學統計分析加以理性推論，通常的決策模式未與期望效用理論模式完全吻合，甚至僅憑著經驗式或簡單但似乎合理的原則進行決策，諸如代表性捷思法(representativeness heuristic)、可獲得性捷思法(availability heuristic)及定錨捷

思法(anchoring heuristic)¹，都是以有限的樣本認知，推斷事情發生的可能性，即以「小數法則」做為判斷的根據。

預期效用函數是在確定情境下主觀價值的理性選擇，運用邏輯數理推導出的理論。Kahneman 與 Tversky 則認為主體基於不同的參考點會有不同的風險態度與偏好，提出的價值函數是建立在不確定與風險情境下，描述探討預期效用函數的變化及相關的影響因素，可視為是預期效用函數的延伸。

貳、理論概念

展望理論歸納出三個特性及效果：

一、確定性效果(certainty effect)：

主體偏好結果的機率愈確定的情況。作為解釋艾萊士的矛盾(Allais's paradox)²。

¹ Reid Hastie、Robyn M. Dawes 認為思考是觀念的聯結，代表性捷思可認為是相似性判斷歷程。可得性捷思法指當手邊沒有可供判斷的資料，反而以記憶為基礎做出判斷；定錨捷思法則是根據參考點來判斷問題。

²艾萊士的矛盾(Allais's paradox)指當事件出象的機率值由高陡降至低時，期望值相同，決策出現不一致，違反預期效用理論的預期。

二、分離效果(isolation effect)：

一組展望如果可以分解，則不同的分解方式，可能造成不同的偏好。引伸出不同的問題呈現方式可以導致不同的決策與結果。推導出三個概念「拋錨」(anchoring)，即固定一個參考點(reference point)，產生的「錨定效應」(anchor effects)。「框架效應」(framing effects)，不同的框架方式產生不同的反應和接受程度。「心理帳戶」(psychological account)，不同的帳戶進出有不同的反應程度，將所得與損失分組歸類可以增加整體的滿足感。

三、反射效果(reflection effect)

當正、負的展望的絕對值相等時，在正、負展望之間的選擇呈現鏡像關係。推導出主體面對損失，於有利狀況傾向風險趨避，損失時傾向風險喜好。

參、展望理論的決策框架

展望理論建構在真實情境下，決策框架流程自接受資訊、處理資訊、將決策選項進行價值轉換，以及做決策。分為編輯與評價二階段，整個決策過程如圖 2-1。

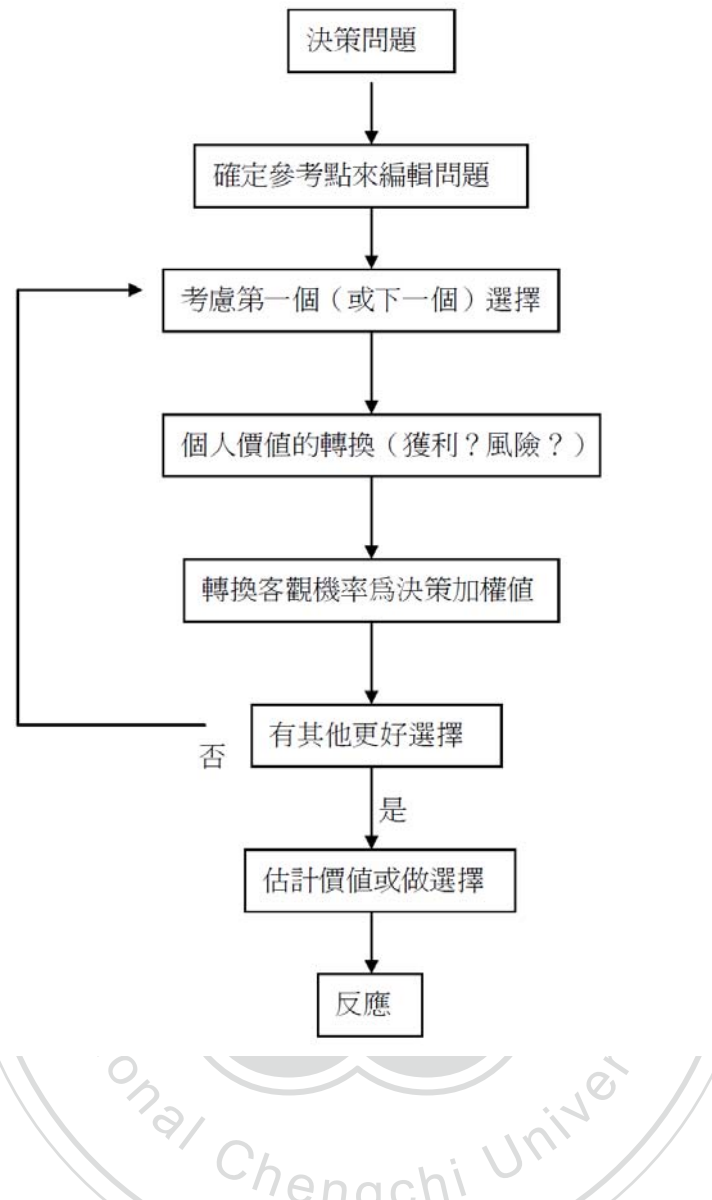


圖 2-1：展望理論的決策階段流程

資料來源：林正昌譯，Reid Hastie. and Robyn M. Dawes 著，2009，
《判斷與決策心理學：不確定世界中的理性選》，台北：學富：344。

一、編輯階段：第一階段建構決策的行動、伴隨發生的情況與結果的認知表徵，對事件結果與資訊預為處理，第一階段的處理結果將會影響第二階段的風險態度與決策。

(一) 接受問題資訊的框架效應

主體自接受問題及資訊起，依「參考點」認知問題及編輯資訊，並受到「框架效應」的影響，形成「框架相依」及「參照依賴」，亦即參考點與框架不同，問題的呈現方式不同，決策結果完全不同，稱為「框架效應」。在解釋價值現象時，參考點是一個核心概念，依照參考點決定得與失，或利與損，亦即得失是相對於參考點的相對值。

(二) 處理問題資訊的編輯程序，在框架出決策問題選項後，主體對不同的展望進行簡化與編碼。

二、值轉換的評價階段

在評價階段，Kahneman 與 Tversky 提出的價值函數，大幅度的修正了期望效用理論，以價值函數與決策加權函數取代預期效用函數與機率，建構決策行為的解釋模式，圖 2-2 的 S 型的價值函數分析出個特性：

(一) 參考點：價值函數是相對於參考點的利得與損失，參考點可能因主體預期部位的不同，而有不同的考慮，改變參考

點可以重新定義利得與損失，並改變風險偏好；個人從參考點的變化看結果，亦稱「初始效應」(primacy effect)。

(二) 漸減的靈敏度：S型的價值函數，在利得時是凹函數，損失時是凸函數，且邊際效用遞減。

(三) 損失趨避：損失斜率比利得的斜率陡峭，顯示邊際損失比邊際利得相對敏感，得出對損失的感受比利得深刻。並且推導出利得時風險趨避，損失時風險喜好。

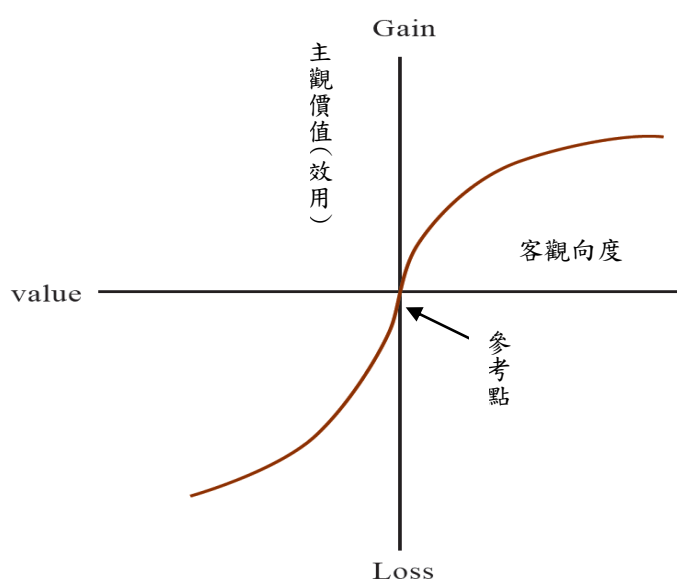


圖 2-2：展望理論的價值函數

資料來源：Daniel Kahneman 與 Amos Tversky,1984,“Choice,Value,and Frames.”
American Psychologist,39,p.345.

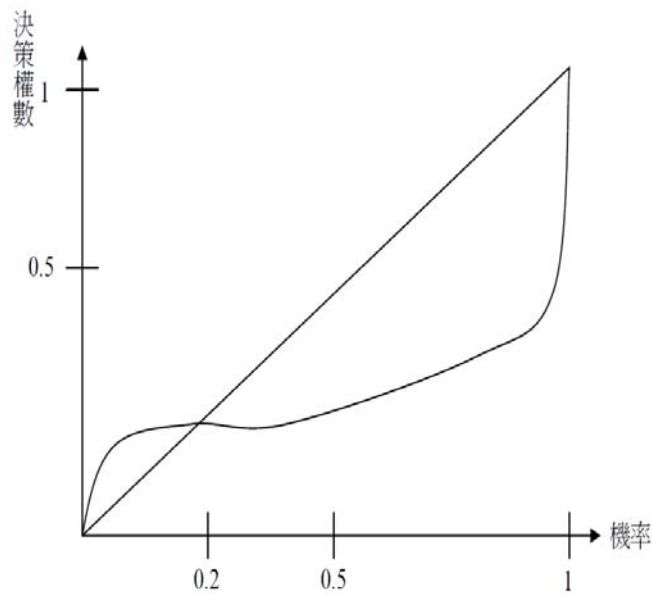


圖 2-3：展望理論的決策加權函數

資料來源：Daniel Kahneman 與 Amos Tversky, 1984, "Choice, Value, and Frames." *American Psychologist*, 39, p.347.

圖 2-3 決策加權函數是期望值結果的再加權，是一個遞增函數，用以表達主體對機率的反應。決策加權函數分析出四個特性：

1. 在接近零點的曲線斜率陡峭，顯示對不可能與可能發生的差異相當敏感；亦即 0 與 1 或有與無之間的反應相當大；亦可推出對發生可能性小的狀況反應過度。
2. 在橫座標機率值 0.2 的位置，客觀機率(P)向度與決策加權函數的交叉點，顯示主體會以這個交叉點對於客觀機率的感覺適度的校準，亦即在交叉點是主體感覺最理性。
3. 大部分的中間的曲線斜線平緩，顯現主體的反應不敏感有迴歸的現象，亦即客觀機率在這一段有超加性。

4. 在曲線最高的一端，顯示高機率變為確定時，曲線斜率變陡峭，稱這現象為「確定效應」(certainty effect)。

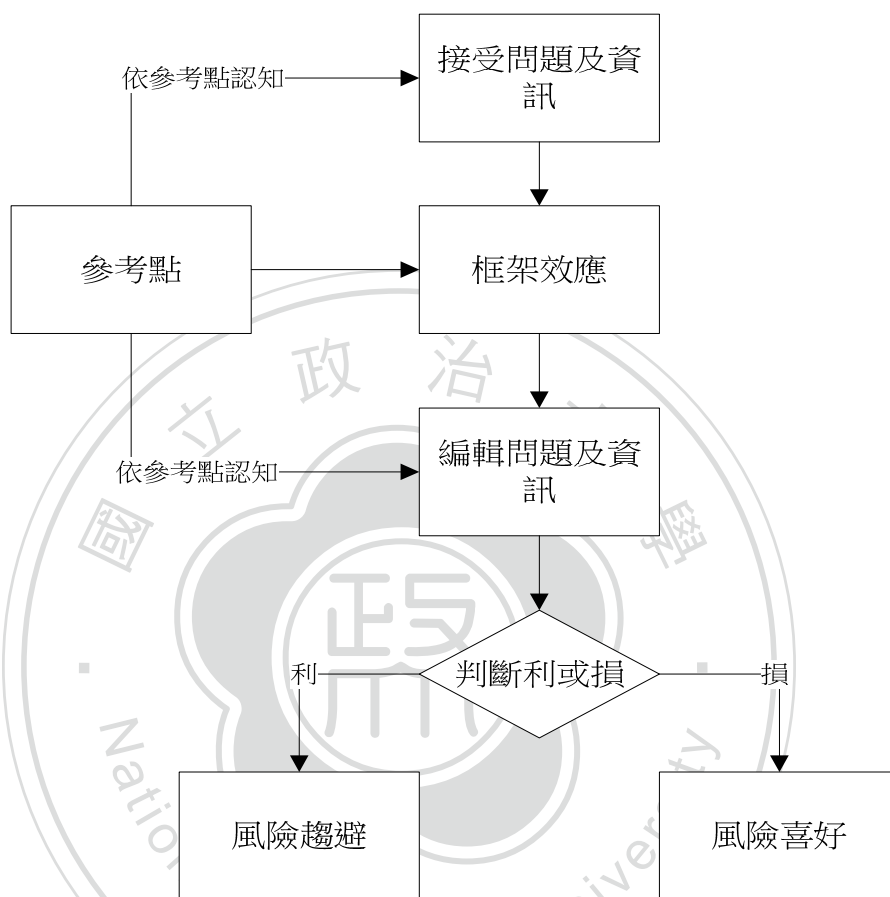


圖 2-4：展望理論的決策過程

資料來源：研究者自製

圖 2-4 為展望理論導入認知心理學，以參考點為核心的認知過程，與其產生的框架效應，是整個決策過程的精華所在。Reid Hastie 與 Robyn M.Dawes(1988)認為展望理論透過洞察，把許多不規則的決策行為歸因於內在的心理認知歷程，產生了無比的決策行為預測效果，是行為決策理論中最好的解釋性描述理論。現今，行為決策理論應用於經濟學領

域，成為行為經濟學，為在不確定與風險情境下的判斷與決策作出重大貢獻，並廣為其他領域包括財政、金融、教育及管理學等領域被研究、接受及推廣。

基於政府公共利益的運作前提下，採購行為是建立在廠商追求利潤最大化，採購人員行為效用最大化的邏輯思維。本研究認為展望理論可應用在採購行為的判斷與決策選擇，試圖以展望理論作為研究架構之一，透過運用理論重要概念、特性、決策偏差與行為決策研究模式，結合個案實務，探討是否有修正行為決策模型之可能，或推論出新發現。



第三章 文獻探討

第一節 國外相關文獻

綜觀國外的採購文獻，大多集中在政府採購協定的運作、各國採購制度的健全情形、採購制度的創新、與採購政策的制定，亦有部分討論採購行為與決定的透明度與責任。政府官員在執行採購工作時的行政裁量與判斷力已有少數相關的研究報告，認為課責制度的建立與核心能力的執行可使採購人員裁量與判斷免於受限於恐懼。

表 3-2 國外研究採購的相關文獻

研究者	題目	內容摘要	文獻出處
Snider, Keith F; Rendon, Rene G (2008)	PUBLIC PROCURE MENT POLICY: IMPLICATIONS FOR THEORY AND PRACTICE	本文提出了一種對公共採購政策研究的概念框架。以公共政策的角度廣義的理解回顧評估公共採購學者有關的著作的貢獻選定的工具，並從政策科學的概念，提出了一個模型對照於公共採購的政策。如本文提出的模型將有助於增強採購政策分析方法，以及公共採購從業人員的認知與複雜的政策執行。首先，因為公共採購是一個比較新的研究領域，研究政策也是不成熟的。第二提出自其他領域或參考學科的概念和分析方法，運用於公共採購的政策分析。作者認為，公共採購的學者還沒有給予足夠的努力，讓公共採購在公共政策中舉足輕重。政策科學的學者們開發了一種思路和模式反映出公共採購政策的不同觀點及突出的特點，應有助於後續的研究。本研究試圖借鑒於概念工具適用於公共採購政策的研究，尋求一種結構或框架，不是以發展規範理論為目的，而是用於說明與解釋，開發的概念框架只是試探性的第一步，需要後續做更多的工作。	Journal of Public Procurement 8(3): 310-333
Burman,	Inherently	解譯政府職能包括在利用政府權威的程序中練習判	Public

Allan V (2008)	Government al Functions: A t a Tipping Point?	<p>斷力，或者制定政府決策中的價值判斷。政府官員應該在環境基礎上擁有各種型態的決定的判斷力。然而，機關與採購人員有充分地執行核心能力防止其疏忽和必要的決策責任。</p> <p>認為官員的責任是將承包單位的工作的儲存到並增加政府的職能。應該對於被承包單位提交的內容的作一種徹底的知識和理解練習，在利用這些工作產出的程序中運用獨立的判斷。</p>	Manage r 37(1): 41-43.
Kelman, Steven (1990)	Procuremen t and Public Managemen t: The Fear of Discretion and the Quality of Government Performanc e	<p>本文認為政府官員堅持採購規則和程序，經由嚴格遵守規則，政府官員必須為他們的行為負責。因此，採購系統不因此帶來一些愚蠢的畸變，重點是課責制的政府官僚分。</p> <p>官員運用他們的判斷，在採購過程中，以某種方式免於自由裁量權的恐懼；更特別的是，必須放棄限制自由裁量權的存在。</p>	Washin gton, D.C. The AEI Press:2 21.
C., Wendell Lawther(2007)	Flexible procuremen t methods, changes in promoting relations and negotiations : invitation to the talks	<p>本文研究在美國聯邦的採購說明中的做法與成效，提出創新的服務契約和其他最佳的方法，取決於公共採購組織文化的變化，這些變化要求機構的官員，與承建商的關係建立一個新的挑戰，藉由靈活的談判，是最符合採購的複雜性及高度個性化的產品/服務採購。在整個收購過程使用的採購方式，以最大的靈活性，挑戰公共管理者，包括選擇談判的方式、內容以及強度與談判會議期間的邀請與談判的方法。本文以佛羅裏達州的做法為個案研究，研究該州二個部門靈活性採購，有利於與不同承建商建立採購關係，說明加入談判的靈活採購利益。</p>	Public procure ment 7(2):17 3-193.

資料來源：研究者自製

第二節 國內相關文獻

國內的採購文獻偏重採購制度、法規、程序、績效、爭議、稽核監督之研究，即便是研究採購人員亦從配合採購制度的角度，探討責任、核心能力與滿足感，忽略了採購人員作為一個人，一個執行公務的人性面，欠缺從人的心理層面與行為表徵的角度，研究採購人員在真實情境下會如何進行採購行為。

表 3-1 國內研究採購的相關文獻

研究者 (時間)	題目	內容摘要
劉 惠 蘭 (2011)	我國政府機關採購行政行為之研究	探討我國中央與地方政府的採購體系及實際的採購模式、採購人員實際的角色模式及應有的行為規範、採購人員對整體工作壓力的感受程度及其差異性，及現階段政府採購體系，採取的採購管理模式。研究發現，採購具專業性，工作屬性相對一般行政人員繁雜，上要對機關負責，下要面對廠商，耗時與壓力精神不成對比。採購人員須再教育，才具有妥適的採購能力，提升採購效率。採購人員執行採購工作時常被質疑操守問題，私下卻有操作圖利他人之嫌，無提供獎勵的誘因，只有罰則；應建立證照制度賦予採購人員身分保障。
王 昭 明 (2009)	政府採購程序與機關裁量之限制	論者以為採購法的法律定性通說採雙階理論，認為政府採購法於 91 年 2 月 6 日修法明訂雙階法律關係。以決標作為分界，前階段定位為公法關係、後階段定位為私法關係，但為利爭議發生時，選擇適當之入口法院，前、後階段之分界應以機關決標意思到達廠商時，為契約成立時點。另外，政府採購法賦予採購機關更大之裁量權限，但實際上主管機關、上級機關透過各項法規命令、行政規則，仍有效的制約採購機關之行為，對採購機關而言係增加政府採購法所無之限制，不利採購效率。

		研究發現採購過程中，後階段之私法行為，機關對廠商所為個別決定亦有公法上高權性質處分行為之可能，而屬於規制機關內部行政作為、屬於內部法規範性質之行政規則，亦經普通法院採為審判之依據，而生外部效力。在前述論述下，機關對於履約期間之個別行為，即便定位為私法行為，但無百分之百之契約自由，而係「依法行政」原則下，有限之契約自由。
戴貞德林信宗 (2009)	政府採購雙贏決策之研究—以台電高雄區營業處為例	探討政府採購法現況，受測對象台灣電力公司高雄區營業處之採購人員、會計人員及廠商對招標現況的認知，探討不同人員對專業能力、採購決策、招標成效及非專業考量的認知差異，採購決策包含公平性、公開度、採購效率、採購品質、採購成本；招標成效包含機關績效、機關形象。
洪秀珍 (2008)	競爭性談判採購在我國適用之研究	為使採購作業流程能順利決標，我國政府採購法 53-56 條規定於無法決標時，得啟動協商措施。以避免多次流廢標。採購法將協商措施規畫為廢標前可供選擇的最後一個手段方式，目的在提供彈性的作法。現行採購法中，協商措施尚未制度化，缺乏可遵循的標準作業程序，導致政府機關採購承辦人員，避免採行協商措施，影響採購效率。本研究探討國內協商措施的現行問題，透過國際上其他組織及國家的競爭性談判施行規定，比較與我國協商措施之差異，藉以改善國內現況所遭遇之問題，提出適用我國的競爭性談判實施作業程序建議。
蔡昇穎 (2008)	工程採購標價審查與合約單價調整機制之研究	國內公共工程採購以最低價決標方式決標後，在決標總價不變的前提下，合約中各項目之單價基本上以機關預算單價依決標價與招標預算等比例調整。實務上以機關預算單價調整後之契約單價，常在履約過程有增減數量時，發生單價不合理或錯誤的情況，成為爭議事由。研究檢討現行審標作業與合約單價調整制度，研擬一套於標價偏低時的標價審查方法與決標後合約單價調整機制。
李玉強黃立德姚日暘郎世瑀吳榮男 (2008)	政府採購行為行政裁量之探討	探討行政裁量的涵義，闡述其基本法制原則，參照理論與實務，經公、私法經濟行為之比較，輔以政府機關採購個案之研析，提出採購人員對法律授權裁量之範疇能更有深入的認知，避免因濫用「行政裁量」與自由心證結果，使機關與廠商陷入無法預見之風險。依法行政之作為，才能獲得人民之信任與遵循。

許 金 川 (2007)	正當採購程序與效力之研究 -以政府採購招標、決標方式為中心	就政府採購法相關規定、行政法相關規定及原理原則與實務運作連結，探討政府採購法相關規定有關之採購行為是否符合正當性。另就政府採購法所規範之採購行為，如何受到公法所拘束及其所衍生正當性相關問題一併提出討論，並以招標、決標方式做為討論重點之所在，以解決實務運作所面臨問題之意見。以政府採購法及行政程序實務運作為主要核心範圍，以驗證是否符合正當性之相關規定及法理要求加以論述說明。
胡 淑 君 (2005)	國立臺灣大學院系所暨中心採購人員專業能力之研究	國立大學組織文化與一般政府機關不同，政府採購法實行後，對於國立大學的各項採購作業方式產生較大的衝擊。研究探討政府採購法實施後，採購人員辦理採購業務之現況、對政府採購法之認知情形、以及影響專業能力的因素。研究發現，採購人員執行採購業務的困難性主要來自於無專職採購人員，對法令的熟悉程度及實務經驗不足，辦理採購業務人員流動率高，採購人員未能取得採購專業證照，害怕操作錯誤。研究建議採購主管機關成立採購專業人員訓練中心、依業務性質設計不同的採購訓練課程及強化政府電子採購網資訊系統的功能。善用集中採購之機制、建立嚴謹的採購審查機制及專業諮詢窗口並定期舉辦教育訓練及實務交流研討會。採購人員瞭解政府採購法相關法令、積極參加教育訓練及研習及取得採購人員專業證照。
陳 又 新 (2003)	採購組織對採購人員工作滿足及採購效率之研究	政府採購法施行後，政府採購作業走向專業化，對採購的組織結構及作業流程產生變化。採購人員必須了解複雜採購程序，對採購的內容、規格、物品也必須認識，才能成為稱職的採購人員。採購人員必須長期培養，才能達到各機關期望的效果。研究發現，採購人員之流動率高，尤其是女性採購工作者，離職率更高，主要原因與採購組織及工作滿足有相當大的關係，以致影響採購效率。

資料來源：研究者自製

第四章 研究方法

第一節 研究設計與架構

壹、研究設計

一、研究的問題與分析單位

以花博「花價風暴」單一個案中的採購爭議事件為分析單位，藉由描述個案的問題起源、演變與發展，試圖回答花博「花價風暴」中採購行為發生了什麼事？為什麼發生？就政治人物從政府機關行政部門的採購行為發掘問題爭議來炒作議題，探討新生高與花博花價的採購行為，為什麼會被發展出適合創造爭議議題的所在，以及採購行為有沒有問題？並將採購行為置於採購制度與文化中，探討政府辦理採購人員的偏好、習性在長期養成的過程中，採購行為到底發生了什麼問題？根本問題將來如何落幕，以及如何扭轉民眾的認知。

二、連結資料與理論

研究個案所蒐集到的資料，結合行為決策理論第三階段研究模式，連結個案證據及行為表徵，以政府採購理性制度、法規定檢視採購行為，輔以展望理論重要概念予以解釋。

三、解釋研究結果的標準

遵循「模式比對」(pattern matching)邏輯，將建立在個案的實證基礎與理性採購行為決策模式比對，檢視異同，歸納出個案行為特徵，提煉出理性制度、法規所沒有考慮到的行為變數。

四、研究策略

基於研究設計必須符合可靠性、可信度、可確定性及資料可靠性等四項概念的品質檢驗標準，本研究採用 Robert K.Yin(1994, 53)³四種品質檢驗的各種研究策略，研訂本研究策略如表 4-1。

蒐集個案資料採取多重資料來源，以資料的三角檢定法，提升客觀性及正確性，增加資料可靠性，符合建構效度；解釋研究結果的標準採取「模式比對」的分析方式，將個案研究結果歸納於政府採購法及展望理論，以理論的三角檢定法，提升可信度，符合內在效度；並對個案進行詳實描述，提升可確定性，符合外在效度；最後建立個案研究資料庫，在研究過程隨時查閱，以證據鏈連貫研究的結構，提升可靠性，符合信度。

³ 請參考：周海濤、李永賢、張蘅 譯，Robert K.Yin 原著，2005，《個案研究設計與方法》北：五南圖書出版股份有限公司。

表 4-1 適用於四種檢驗的各種研究策略

檢驗	個案研究策略	運用策略的階段
建構效度	採用多元的證據來源	資料蒐集
內在效度	進行模式比對	證據分析
外在效度	用理論指導單個案研究	研究設計
信度	建立個案研究資料庫	資料蒐集

資料來源：參考修改自周海濤、李永賢、張蘅 譯，Robert K.Yin 著，
《個案研究設計與方法》，台北：五南：53。

五、研究步驟

審視採購實務經驗的認知，分析現有文獻資料，界定研究目的及問題，擬定研究計畫，包括深度訪談的對象及內容，個案研究目標及內容，與研究方法與步驟，作為後續研究之執行方向，研究步驟如圖 4-1。

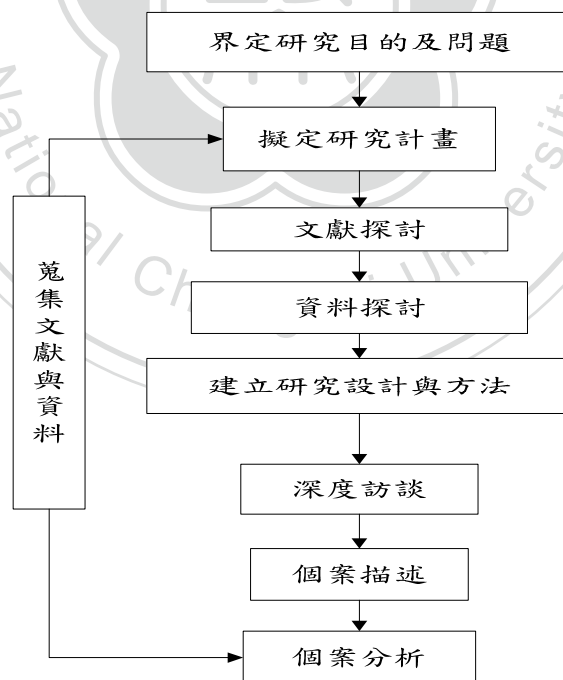


圖 4-1 研究流程

資料來源：研究者自製

貳、研究架構

本研究以臺北市政府辦理花博的「花價風暴」之採購案例為單一研究個案。進行探索性與描述性的個案研究，進行個案描述與分析。

研究者採用將認知心理學引入傳統理性決策理論之行為決策理論第三階段的研究模式為研究架構。運用行為決策理論之理性行為與實際行為對照分析方式，將採購行為以政府採購法規定檢視，探討理論與個案實踐不一致的現象，解析法律規定應有的理性作為與實際執行的行為落差原因；並以認知心理學結合經濟學發展出的展望理論，應用在採購行為的判斷、選擇與決策，透過運用展望理論的重要概念、特性與決策偏差，結合個案實務，提出適當理論概念解釋政府採購法理性制度下的採購行為偏差，從心理層面擴大發掘政府採購行為在政府採購法令外，可能的行為決策問題。

整合行為決策理論研究模式，彙集採購法視角與展望理論視角發現的採購問題，歸納出個案行為特徵，提煉出理性採購制度所沒有考慮到的行為變數，以釐清採購行為背後採購人員的真正問題所在，探討是否有修正採購行為之可能，作出結論與發現，並提出適當行為之建議。研究架構如圖 4-2。

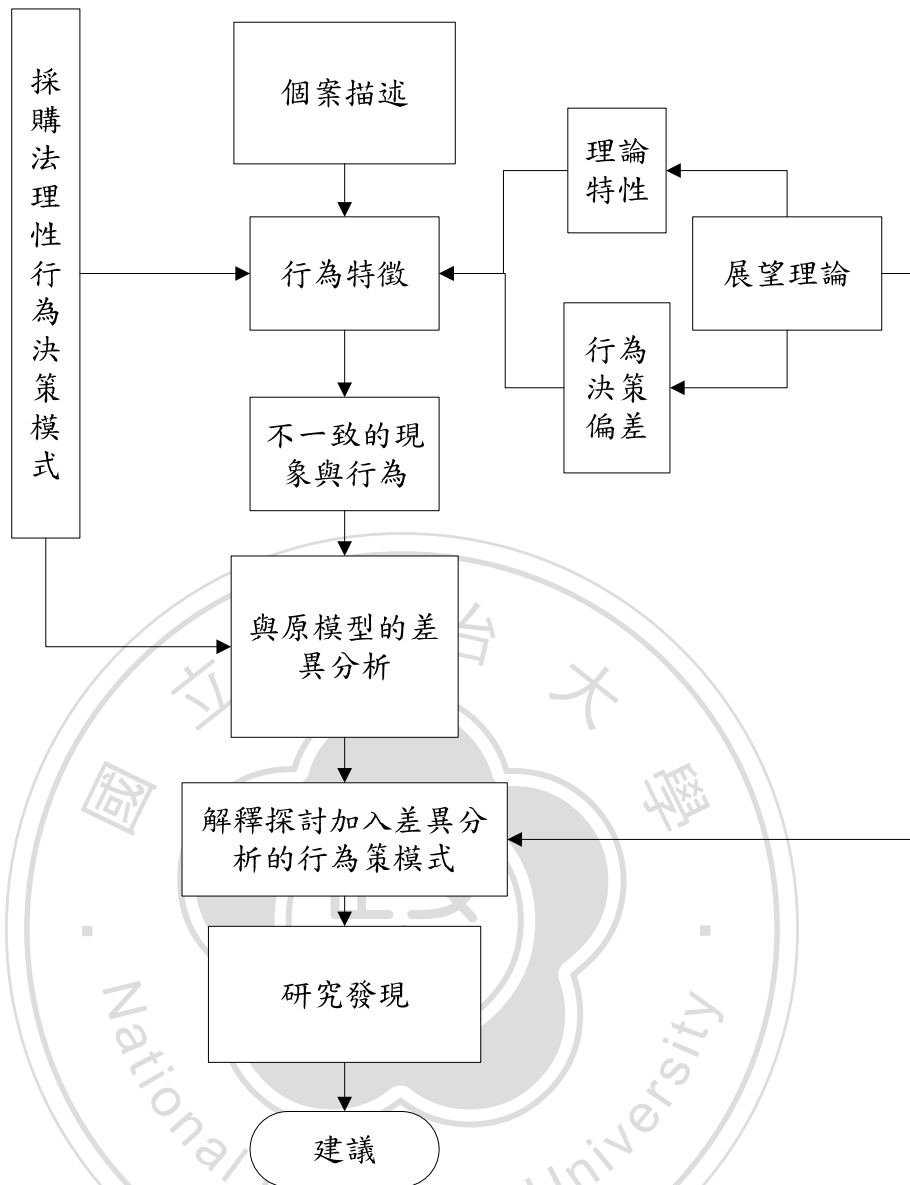


圖 4-2 研究架構

資料來源：研究者自製

第二節 研究方法

壹、文獻分析法

蒐集行為決策理論、展望理論與採購行為文獻，予以彙整、歸納、分析出適合的研究理論架構及概念，運用理論的三角檢定法導出適合的深度訪談項目及內容。文獻範疇包含國內及國外之相關專書、論文、期

刊、學報、專刊及電子文章等正式出版與非正式之文獻資料。

蒐集個案資料使用多重資料來源，以利全方位考察，相互印證。將個案研究建立在相互確認的實證證據上，運用資料的三角檢定法，整理出本研究相關之個案檔案資料，建立資料庫，發展證據鏈。資料來源如圖 4-3，包括公開及未公開之法院起訴書、判決書、監察院新生高及花博調查報告、臺北市議會質詢紀錄、2010 臺北國際花卉博覽會全紀錄、臺北市政府官方蒐集新聞資料庫、臺北市政府發布的新聞稿、新生高工程稽核小組稽核報告、新生高工程及花博採購文件、網路新聞之文章資料。

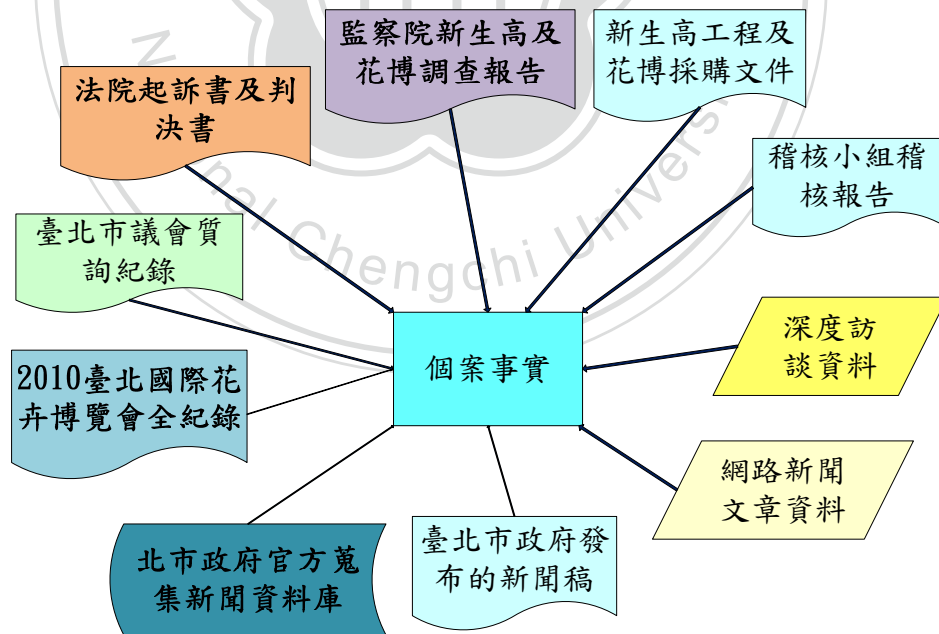


圖 4-3 多重蒐集資料來源

資料來源：研究者自製

貳、深度訪談法

深度訪談採取非結構性訪談，依文獻分析法確定深度訪談的內容及項目，對花博花價風暴相關人員進行深度訪談，並紀錄訪談內容。彙整意見後，納入並修正個案研究方向與內容，限縮政府採購法與展望理論的研究構念，確定並建立理論分析架構，作為檢驗個案實證資料。

深度訪談對象為事件發生當時的核心人物，包括新生高工程的核心人物：新工處維護科科長陳智盛；赴臺北市議會說明新生高工程採購稽核報告案：採購科科長張郁慧；負責協助設計花博採購策略並提供採購諮詢：採購科股長黃志中；統籌花博採購案推動事宜：花博營運總部副執行長呂丘鴻；花博決策核心成員：臺北市副市長林建元；以及深諳採購問題的採購法講師，並且熟稔採購申訴案的臺北市政府申訴審議委員會委員：僑委會專門委員兼法規司執行秘書徐佑伶等六位。

表 4-2 深度訪問一覽表

姓名	職稱	與研究個案相關特性	訪問時間
黃志中	臺北市政府採購科股長	負責協助設計花博採購案策略，提供採購諮詢。	2012/8/10
呂丘鴻	臺北市政府產業發展局技正	花博營運總部副執行長，統籌花博採購案推動事宜。	2012/8/16
張郁慧	臺北市政府資訊局主任秘書	臺北市政府工務局採購科科长，負責採購稽核小組最高決策，決定新高工程稽核缺失改善結果。	2012/10/3
林建元	台大教授	臺北市副市長、花博決策核心成員	2012/10/5
徐佑伶	僑委會專門委員兼法規司執行秘書	臺北市政府採購申訴審議委員會委員、政府採購法講師	2012/10/21
陳智盛	臺北市工務局技正	臺北市政府新工處維護科科长，負責新高工程	2012/11/13

資料來源：研究者自製

參、個案研究法

本研究選擇新工處辦理新高高架工程爭議事件，及其後續引爆花博舉辦前「花價風暴」相關爭端採購事件，作為個案研究標的。本個案引爆地點、人物、時機及採購事件於探討採購行為問題深具意義，存在探討價值；於近期採購事件廣受全國性矚目案例中，有其研究代表性。

本研究屬探索性與描述性之個案研究，文獻分析法與深度訪談所蒐集到的資料為個案研究的資料來源，資料分析策略採取模式比對。透過多重個案資料蒐集來源之三角檢定法，綜合研判行為及事件發生之全貌，探討個案之行為表徵，建構個案，厚實描述；運用政府採購法、行

為決策與展望理論，多個理論之三角檢定法檢驗理論與個案實證資料之差距，依據理論觀點，提出可能的解釋，回答事件中「怎麼樣」與「為什麼」的答案，確定分析的因果關係。



第五章 個案研究

第一節 個案描述

壹、舉辦國際花卉博覽會

一、舉辦緣由

「國際花卉博覽會」(以下簡稱花博)由國際園藝生產者協會(International Association of Horticultural Producers, 以下簡稱AIPH)認證之博覽會,為國際上最高級別的園藝博覽會。自1960年荷蘭鹿特丹發起以來,相傳50餘年,現今已是國際間展現主辦國花卉園藝、文化藝術特色、環保生態關懷與科技成果的花卉園藝盛事,被認為是園藝界的奧林匹克盛會。2006年4月17日至23日由臺北市政府協同財團法人臺灣區花卉發展協會向AIPH申辦,並於同年11月11日申辦成功,主辦「2010臺北國際花卉博覽會」(以下簡稱臺北花博),這是臺灣第一次獲得舉辦國際授權認證的國際園藝博覽會,也是第一個在大都市地區舉辦時間最長、最大型的國際博覽會,舉辦時間適逢民國100週年,意義重大。

曾經擔任過臺北市政府副市長的吳秀光提到臺灣早有「蝴蝶蘭王國」美譽,爭取主辦國際花卉博覽會一直為花卉產業之願望。⁴據報導,

⁴ 資料來源:吳秀光講授「2010臺北國際花卉博覽會之籌辦與檢討」的講義。

花卉產業業者期待透過花博的國際交流平台，展現臺灣的園藝技術、植栽特色、花卉之美，提升台灣花卉園藝產業在世界的知名度，開發新的國際市場，提高外銷產值。臺北市政府則認為爭取這樣的大型國際活動，不僅對花卉產業具有經濟效益，也會帶動如溫室、綠建築、園藝景觀及觀光等相關產業的發展。郝龍斌在臺北市政府 2011 年 12 月出版的「2010 臺北國際花卉博覽會全紀錄」(以下簡稱花博全紀錄)發表的談話，指出為了肩負行銷臺北與臺灣的重擔，臺北市政府將臺北花博定位為不僅是舉辦一場「花卉」相關的國際博覽會，更是將花博園區當成國際大舞台，全面展示臺灣在科技、環保、人文、藝術等方面的特色與成就，尤其是科技與藝術的整合創意，期許藉由「美麗的力量」，成為吸引全球目光聚焦的城市與國家。

二、籌備花博過程的困難

臺北市政府在 2006 年成功申辦花博，時任市長馬英九即將卸任，隨即於 2007 年由新任市長郝龍斌接續策畫。原先規劃財務支出概估經費為 78.32 億元，含園區建設 54.07 億元及營運費用 24.25 億元。⁵於獲認證時，因為政治因素，當時並未獲得中央的支持與經費的挹注，臺北

⁵引自臺北市政府產發局提供給市議員吳思瑤、林世宗、高嘉瑜、潘懷宗有關花博總經費及標案執行情形說明的資料。

市政府亦來不及於 2007 年編列執行預算，使得花博的推動暫告擱淺。大部分的經費於 2008 年 5 月馬英九接任總統後，中央政府同意補助全部經費的 50%計 37.66 億元，⁶於預算撥款挹注後，花博的籌備才在有如燃眉之急的期限壓迫下開始有了進度。

解決了經費問題後，首先面對的問題就是舉辦地點的調整問題。原獲認證申辦的場址關渡平原土地徵收面積 85 公頃，在徵收範圍內地主達 2,000 多人，要求以公告現值 5 倍價格徵收，徵收經費達 190 億，如辦理土地徵收與編列預算約需 2 年的時間，臺北市政府評估認為預算難以獲得議會的支持，順利審查通過，且實務上將因地主意見分歧以致徵收困難；又因開發面積大於 10 公頃，必需經過至少 1 年的環境影響評估過程，漫長的等待勢將難以在二年內完成園區的硬體建設。⁷基此，臺北市政府決定捨棄原先申辦的場址以及開發關渡平原的立意，改移設於土地公有的圓山地區舉辦。

臺北市政府在場地確定後，接著面臨工作團隊組成的問題，原先規劃成立基金會，以減少行政作業的束縛，然而，顧慮成立基金會必須報經臺北市議會同意，多方的政治考量而作罷。臺北市政府決定結合相關

⁶引自臺北市政府產發局提供給市議員吳思瑤、林世宗、高嘉瑜、潘懷宗有關花博總經費及標案執行情形說明的資料。

⁷參閱《2010 臺北國際花卉博覽會全紀錄》，2011，第 1 章緣起。

局處成立指導委員會，陳雄文在花博全紀錄繼續提到，於邀請研究博覽會 21 年的丁錫鏞加入工作團隊後，2007 年 7、8 月間整合了市府 6 個局處初步組成了工作團隊。

因為舉辦地點的改變，原先申辦花博的規劃案必須重新來過；又因為第一次舉辦大型國際活動，經驗闕如，丁錫鏞於花博全紀錄也提到籌備策畫工作的艱困，在強大的時間壓力下，以最少的人力與經費支出，於 2007 年 7 月至 2008 年 4 月間由本國人自力完成了概念、基本及綱要等三大計畫。花博工作團隊於 2008 年 11 月依據綱要計畫為藍本，完成會場建設計畫及各項規畫案時，距離 2010 年 10 月花博測試期，僅餘 2 年的工程建設期。臺北市政府將所需的各項軟、硬體建設，分配給包括產發局、文化局、交通局、觀傳局、捷運局，及工務局轄下新工處、衛工處、公園處、水利處等局處負責辦理。⁸

花博 493 件採購招標案的規劃、設計、招標時程耗時，⁹ 所以，工作團隊廢棄了國際標，全部的標案全部是國內標。陳雄文與丁錫鏞於花博全紀錄都提到，這是一段與時間賽跑的日子。不僅土木工程本身需時一年以上的硬體施工期，尚有後續的軟體設施、展館布展、園藝植栽等

⁸參閱《2010 臺北國際花卉博覽會全紀錄》，2011，第 2 章基本概要。

⁹丁錫鏞於花博全紀錄表示因為招標程序冗長，臺北市政府為減少標案數量，以便集中火力將有限時間用在監督和控管軟硬工程，部分標案以 1 加 1 的方式招標。依產發局提供給市議員有關花博標案執行的資料，實際採購標案計有工程類 47 件，財物及勞務類 424 件。

施作期程；更何況，採購招標程序是必要的時間成本，花博的順利開展被認為是一項艱鉅異常的任務。

於是，臺北市政府以 2010 年 7 月底為硬體建設完工期為基準點，採倒推法設定回去二年內每個工作應完成的期程，¹⁰整個作業程序必須完全掌控每個環節，不能出現絲毫的差池。這二年裡的密集趕工，包括 14 個場館建築、園區整建、活動策劃、軟體、硬體設施、展館布展等，都是在強大的時間壓力下如期如質的完成。

三、活動特色簡介

花博園區總面積 91.8 公頃，分為四大展區：圓山公園區、美術公園區、新生公園區和大佳河濱公園；四大園區各有不同的挑戰，十四座展館各展現不同的主題，其中 6 座展館屬新建工程，餘為舊有建物改裝，重點特色分述如下。

(一) 綠建築

新建的新生三館、舞蝶館、風味館及流行館，皆以綠建築的設計理念，透過創新思維打造出獨特的建築美學。其中新生三館因建築隱藏于綠地中，看起來像是“從地上長出來的建築”，被譽為是台灣罕見的「美

¹⁰參閱《2010 臺北國際花卉博覽會全紀錄》，2011，第 1 章緣起。

麗綠建築」，於 2010 年 10 月 26 日臺北花博開展前，榮獲 2010 台灣建築獎首獎；造型獨特的舞蝶館及風味館亦是合格綠建築；流行館—環生方舟使用回收寶特瓶作為外牆建材，可說是台灣最前衛的綠建築，國家地理頻道(National Geographic Channel)並拍攝了首部綠建築紀錄片「偉大工程巡禮—臺灣環生方舟」。

(二) 花卉園藝

除了綠建築的成就外，四大園區包括閩式庭園、林下花圃、怡情園、迷宮花園、花之隧道、七道彩虹，還有大佳河濱公園區等展現的景觀園藝與精心營造的繽紛花海，令人驚艷、美不勝收、魅力十足。花博開展後，賞花人如織，參觀民眾湧入臺北花博欣賞美麗的花海盛宴，從媒體的反應確知參觀民眾佳評如潮。尤其爭艷館內爭奇鬥艷的花藝展覽，與設計競技展現獨樹一格的創意花藝，更令許多人感動連連。

(三) 科技與藝術

最令普羅大眾肯定的是以「科技與創意結合，共創夢想」為理念的理想館，「花械花開 Florabot」區每一朵電子草都擁有感知、溝通、互動的能力，主動蒐集觀眾的狀態、彼此呼應，產生一致的光影與形

體，變換出各種絢爛的花海景觀，是尖端科技結合藝術創作的完美組合。¹¹為了親身體驗夢想館的高科技與文創結合之美，民眾連夜在夢想館外大排長龍，等待體驗科技與自然對話，轟動全臺灣。

四、活動效益與成就

根據花博全紀錄指出，臺北花博展覽期間自 2010 年 11 月 6 日，至 2011 年 4 月 25 日，展期 171 天，參觀人次 896 萬 3,666 人，平均每日參觀人數近 5 萬人，曾經創下單日超過 18 萬人次湧入的盛況。資金投入 122.78 億元，實際執行總預算 95.3 億元(結餘 6.48 億元)，其他支出 27.48 億元。創造的經濟效益高達 430.68 億元，其中臺北市政府與民間投入效益 135.91 億元、營運效益 176.78 億元，衍生所帶動的關聯效果 117.99 億元，扣除臺北市政府與民間企業投入經費後的“淨效益”達 294.77 億元，在歷次國際花博中名列前茅。以 130 餘億元的投入成本，創造近 300 億元的直接間接總效益，甚至高於原本預估的 160 億元，更創造出 23,244 個就業機會，成功的營運模式、效益及創新的作法，成績斐然。¹²

¹¹參閱《2010 臺北國際花卉博覽會全紀錄》，2011，第 4 章展場展示-新生公園-夢想館。

¹² 依據「花博全紀錄」計算的經濟效益除了量化的效益之外，還有有形、無形、難以量化的效益，包括帶動花卉園藝產業發展、商業銷售經效益 12 億 6,357 元、提升休閒、文創產業及臺北國際形象等計 15 項。

臺北花博也創造多項的成就與創新紀錄，除了展館的規劃、設計、施工、表演、布展等都是標準的 MIT(made in Taipei)；同時獲得多項國際獎項的肯定，如「影響世界華人大獎」之「公共事務領域獎」，以及加拿大花卉園藝協會(CBHS)評選為 2011 全球最佳國際庭園觀光活動；更獲得 A I P H 會長 Doeke Faber 二度讚譽為過去 50 年來最好，未來 10 年也很難被超越，為花博立下了一個最好的典範。

貳、新生高與花博的花價風波

花博在 2000 年五都選舉前舉辦，一樁國際盛事成了選戰前哨站，在政治立場對立的市議員對「一株杜鵑花」點燃第一聲炮火後，本應是「一片美麗花海」，在花博開幕前，以很快的速度燃燒，瞬間成了「一片熊熊火海」。是那些事件使花海成了火海？從一開始的新生高植栽單價、花博花價、到花博展場的設施單價，火花四濺、煙硝漫延整個花博，當再爆到檢調偵辦新生高工程時，一場「花價風暴」正式成形，一波又一波狂吹不止，整起事件與臺北市政府的回應列表如 5-1。

表 5-1 花博「花價風暴」事件一覽表

月/日	事件	臺北市政府的回應
8/19-20	市議員李文英爆料新生高工程平戶杜鵑高出市價 8 倍。隔日 8/20 議員莊瑞雄再爆南美蜚蜞菊採購價是市價 30 倍，其餘花價高出市價 2 倍，揭開「花博風暴」序幕。	新工處發布新生高景觀工程新聞稿，強調採公開招標，標價是公平競爭的結果。招標適逢營建物料飆漲，決標金額達 13 億 2198 萬元，平戶杜鵑總價僅 11 萬 807 元。
8/21		民進黨批評花博花價太貴，郝市長動怒：不要唱衰花博。
8/24	市議員發現新生高與花博花價差很大，一市兩價。	政風處公布新生高工程植栽價格的調查報告，指新生高非花博採購案，無差價高達 30 倍，部份植物單價未考量市場行情，有高出 3 至 8 倍情形。 主動公布花博 21 億元的採購細項及植栽單價，強調採購過程經得起檢驗。徹查發現 4 種植物單價高出市價 0.5 至 2.7 倍。
8/25	羅俊昇 call-in 至《大話新聞》，	
8/26	市議員批評新生高通車時被稱作「花博大道」；新工處負責花博達 1 億 3000 多萬元植栽採購，新生高工程「南美蜚蜞菊」報價高，花博採購價也會偏高。 市議員指控新生高工程的噴灌系統比市場行情貴很多。	宣布懲處二名官員名單，將昭凌公司函請司法機關偵辦。宣布啟動「廉政肅貪委員會」調查機制，於一個月內調查清楚。 發言人趙心屏上三立政論節目《大話新聞》，前新工處科長陳智盛 CALL IN 進節目，說「這只是簡單疏失」。
8/27	新生高植栽單價高出市價爭議，延燒到花博的花卉採購 公程會稽核結果發表新聞，認為新生高工程採總價決標並以機關預算為基礎調整訂定契約單價，符合工程慣例。	市長下令爭議未釐清前，所有花價不得付款，全面清查市府所有花卉採購案。 市長公開道歉：最難過的一天。宣布啟動「廉政肅貪委員會」調查機制，重新檢視整個採購案，一個月內釐清公布全案調查結果。 公布新一波懲處名單，解除工務局代理局長羅俊昇職務，副市長林建元暫代，希望以副市長的高度把民眾質疑部份查清楚，讓公務員發揮專業、提振士氣，以更嚴謹態度面對。

續下頁

續表 5-1 花博「花價風暴」事件一覽表

月/日	事件	臺北市政府的回應
8/30	市議員爆料，捷運局北工處承辦的圓山公園區草花類植栽，實際的契約採購單價一株 15 元，高出市府參考單價 5 元。	花風暴延燒不斷 花農北上挺花博。 公布調查 42 個標案的結果，無超過參考單價 30% 以上者，植栽單價部分，僅發現 17 種植栽比參考單價高 30% 以上，4 種需檢討，但均屬合理範圍。
	監察院監察委員葉耀鵬、洪德旋自動調查葉耀鵬及洪委員德監察委員自動調查新生高工程	
8/31	市議員指出，花博四個展區採購「白紋草」有 4 種價格，質疑花博花價與新生高一樣亂。	臺北市長親上《2100 全民開講》談話節目，二度公開向公務員與花農、爭取花博主辦者致歉，但並未對新生高報價問題道歉，覺得對不起花農與爭取主辦權的人。
9/3	昭凌發表措辭強烈聲明：新生高依北市要求調價。	
	市議員指出新生三館的設施，嚴重灌水，像組合屋，木編休息區和椅子等造價高得離譜。	火速召開記者會澄清，請設計的建築師，強調很多藝術品，不能光用材料費秤斤論兩，否則對不起台灣的設計業。
9/4	市議員質疑花博新生公園展區的 10 座休息區造價太高。	提前一週召開記者會公佈廉政肅貪中心專案調查小組「新生高架橋改建工程」專案調查報告，全案移請台北地檢署調查。
		設計建築師張清華說：花博不是花市，價格不等於價值。
9/6	一株九層塔報價 200 元高出市價好幾倍。	
9/7	新生高架改善工程被檢舉工程款浮報，台北地檢兵分 27 路搜索工務局、新工處。	由廉政肅貪中心成立專案調查小組。
9/8	新生高瀝青、標線 又被爆貴數倍	
	台北地檢向法院聲請羈押前新工處長黃錫薰、前科長陳智盛與昭凌公司李嫩 3 人，最後裁定陳智盛收押，另 2 人交保。	

續下頁

續表 5-1 花博「花價風暴」事件一覽表

月/日	事件	臺北市政府的回應
9/14		台北市副市長李永萍辭職獲准
		台北市副市長林建元寫信給台大城鄉所師生尋求支持；林建元寫信給工務局同仁：工務局是單價制受害者。
		建築師張清華重申花博不是花市
9/16	市議員莊瑞雄指控，花博新生三館的空心菜，一株比市價貴 40 倍，地瓜葉一株比市價貴 30 元，稱為空心菜風暴。	澄清此「株」非彼「株」，規格差很大。
9/17		建築師郭英釗： <u>花博創意不等同花市</u> 。 花博總體檢顧問團發言人賴士葆指出空心菜一共 25 棵，總價僅 500 元，整個園區空心菜總價不到 3000 元。
9/28	高院合議庭裁定，黃錫薰等人於新生案刻意哄抬工程款，追加預算高估部分項目的單價，植栽報價明顯不符市場行情。	
10/5	檢調偵辦新生高案發動第二波大型偵查行動，兵分 11 路搜索。秘書長楊錫安遭搜索，廠商昭凌、工信公司等重覆被搜索，懷疑工程發包過程確有浮編預算疑情，全案似有向上延燒趨勢。	政風處公佈的花博花價調查報告，市政府在 774 項單價中，發現有 36 項花價高於參考價 30%，政風處認為，花博用的九層塔、空心菜都是特殊植物，價格並不離譜，因此整個調查並沒有發現違法貪瀆的情事。
10/5	檢調偵辦新生高案發動第二波大型偵查行動，兵分 11 路搜索。秘書長楊錫安遭搜索，廠商昭凌、工信公司等重覆被搜索，懷疑工程發包過程確有浮編預算疑情，全案似有向上延燒趨勢。	政風處公佈的花博花價調查報告，市政府在 774 項單價中，發現有 36 項花價高於參考價 30%，政風處認為，花博用的九層塔、空心菜都是特殊植物，價格並不離譜，因此整個調查並沒有發現違法貪瀆的情事。
10/15	花博第二階段試營運	花博第二階段試營運，開放新生區的入園，「空心菜」、「筊白筍」等揭開神秘面紗，風暴一夕之間消失。

資料來源：研究者自製

一、新生高一株杜鵑價差 8 倍？

2010 年 8 月 19 日臺北市議員李文英、王孝維召開記者會，提出質疑新生高工程，一株「杜鵑花」同樣 50 公分高的平戶杜鵑，臺北市政府工務局公園路燈工程管理處(以下簡稱公園處)在人行道兩旁和公園裡面種的一株只要 42 元，新生高架橋下種了 1,377 株，採購報價一株卻要 345 元，價差高達 8 倍，浪費納稅人的錢。

臺北市政府負責新生高工程的新工處強調新生高採公開招標，經公開、透明、公平競爭的採購程序，決標金額 13 億 2,198 萬餘元，景觀美化工程僅是全部工程的一部分，景觀工程中「平戶杜鵑」總價僅 11 萬 807 元。新工處進一步指出投標廠商資格為承攬主要工項的營造公司，非主要工項如植栽等部分則必須分包；並提出間接採購與直接採購植栽苗株常有價差，舉出像公園處直接採購平戶杜鵑苗株，每株價格為 42 元，而新生高工程承攬營造廠商間接採購，每株價格為 80.47 元，因此認為市議員所質疑的標價無不合理之處。¹³

翌日，8 月 20 日市議員莊瑞雄再度質疑新生高架橋的植栽工程報價浮濫，一株「南美蟛蜞菊」竟然要價 300 元，而市場上零售價格一株才

¹³參閱新工處 2010 年 8 月 19 日發布「李議員文英 8 月 19 日關切新生高架橋景觀美化工程各項設施」新聞稿

3、4 元，是公園處報價的 30 倍。市議員簡余晏等人隨後也質疑，新工處辦理新生高架橋景觀改造工程中，「馬蘭」、「蜘蛛百合」等項目，較一般市售價高出數倍至數十倍之多，其他多項設施價格都偏離市場行情，質疑有官商勾結之情事。媒體連日來接續不斷地針對本項議題提出質疑並大肆抨擊。

新工處解釋新生高工程在 2008 年發包，不同時空背景下，採購單價會有價差；工程發包以總價決標，部分物品單項會比較便宜，有些則較貴，甚至比其他工程的單項物品昂貴的情況，意指在總價決標的情形下契約單價間的比較並無意義。當新生高植栽採購項目價格高出市價數倍的質疑發生時，市長郝龍斌第一時間對外發表言論，呼籲不要唱衰花博，於 8 月 21 日再度強調每項植栽都是合理的價格，絕對會盡力辦一場「清清白白的花博會」。

緊接著 8 月 23 日花博的「花之隧道」被市議員質疑 200 公尺的隧道，花費 5,000 萬，卻種滿 120 株台灣絲瓜，「花之隧道」變成「絲瓜隧道」。於是，市議員的質疑與市政府的回應經由媒體的報導，新生高與花博的植栽在第一時間被認為是同一件事。

二、植栽單價大公開

在新生高「一株杜鵑花價高 8 倍」開啟了花價風波的序幕後，針對連日來市議員的質疑及媒體的報導，臺北市政府於 8 月 24 日召開記者會表示，花博園藝植栽面積達 70.91 公頃，6 個月展期內，展館、展場景觀需用植栽約 2,524 萬株，種類 1,600 類，3,300 個品種，園藝景觀相關經費共計 14.22 億元；加上配合花博推動臺北城市花園計畫，美化全市市容及社區，需用 500 萬株植栽、經費約 6.84 億元，園藝景觀總金額 21.06 億元；新生高的植栽則是高架橋改善工程，經費約 2,400 萬元，與花博無關。指出植栽花卉價格偏高是因花博開展時間長達半年，廠商為確保展出的花卉保持鮮艷，必要時還得換花展出，認為花價偏高理所當然。

臺北市政府進一步表示，整個花博展區有 90 公頃，市政府任何局處無法單獨承擔各分區的工程，必須由有工程經驗的局處分區施工負責。花博的植栽採購招標案分別由工務局所屬的公園處、水利處、新工處及捷運局北工處、產發局負責。針對花博使用量較高的 281 項花卉植栽，於 2008 年 10 月到 11 月間，參考公園處「97 年度綠化工程植物基本資料」、台灣營建研究院出版的「2006 公共工程常用植栽手冊」、高雄縣政府、農委會中部辦公室出版的環境綠美化材料物價、中華民國景

觀商業同業公會資料、公園處訪查市價等六大系統的參考資料及單價後，組成專家團隊共同研訂出的參考單價。採購單價依季節、規格、數量等變數會有價差，依照過去的經驗，合理價差在 30%之內。¹⁴

8 月 24 日的記者會上，臺北市政府並主動公布政風處清查花博所有花價的結果，在 1,600 類、3,300 個品種中，發現有 13 種植栽單價高於參考單價的 30%以上。其中有合理理由的，包括為確保樹形必須先假植栽培的無患子、苦楝、台灣石楠、魚木、台灣海桐等 5 種喬木；因為市場流通量少的穗花木藍、姑婆芋、葉牡丹、絨葉小鳳梨等 4 項，單價也會相對較高；而南美蟛蜞菊、季節性草花、七里香及斑葉鵝掌藤等 4 項植栽單價則確實超過參考單價，採購金額計 179 萬多元。並強調這 4 項高出市價 0.5 至 2.7 倍的植栽，僅只占花博整個園藝景觀總金額的萬分之 8.5，占採購植栽總數 1,322 種的 0.3%，已要求負責採購的局處檢討，並交由政風處調查。同時澄清，南美蟛蜞菊、平戶杜鵑是新生高架工程改善的植栽美化工程，並非花博的工程，因為委外設計廠商未考量市場行情，以致植栽單價高出市價 3 到 8 倍。

臺北市政府主動公布花博的植栽採購單價，強調花博採購過程經得起考驗，試圖釐清花價採購疑雲的同時，於 8 月 24 日，市議員爆料指

¹⁴參閱臺北市政府產發局 2010 年 8 月 24 日發布「花博植栽採購單價大公開」新聞稿。

出花博與新生高植栽單價差很大。市議員從市政府公布的花價資料中，發現花博採購七里香依植栽的大小，一盆單價 25 至 80 元間，新生高採購的七里香，一盆單價 100 元，加上運費等其他項目後，高達 395 元，價格比市價貴了 15 倍；花博採購南美蟛蜞菊一盆 8 元，新生高一盆單價 95 元，加上運費後高出市價 30 倍；黃金金露花市價一盆 10 元，新生高的一盆單價 80 元，加上運費後竟高於市價 30 倍。同是臺北市政府的採購案，相同的植栽，卻被外界意外地看到「一市二價」。

雖然臺北市政府強調花博僅 4 項花價高出市價，占整個花博園藝景觀總金額的比例微不足道；新生高的植栽景觀工程占整個新生高工程預算的比重也非常微小。然而此時，民眾普遍認為這是浪費公帑的行為，市政府不能因為採購金額、比例大小而有差別的認知與作為。儘管，市政府也強調新生高與花博的花價是「此花非花」，但是，從民眾角度看來，確實都是市政府的採購行為。在「一市二價」後，新生高與花博的花價風波開始同步鬧得沸沸揚揚，不可分割。

三、簡單的疏失

新生高的景觀美化工程接連被質疑花卉植栽採購單價過高，繼平戶杜鵑、南美蟛蜞菊之後，市議員莊瑞雄於 8 月 25 日公開質疑：「全案異常採購價格的植物種類比比皆是」，風波擴大到花博的花價也被質疑

有問題；臺北市政府跟隨著議題於 8 月 24 日公開承認，花博有 4 種花價採購高出參考價的 0.5 倍至 2.7 倍，並指示政風單位調查；同時坦承新生高植栽單價沒有高達卅倍的價差，但的確比市價高出三至八倍。

臺北市政府依 8 月 24 日政風處的調查報告，認定新生高工程的委託技術服務廠商昭凌顧問有限公司(以下簡稱昭凌)未考量市場行情，以致植栽單價過高，未善盡設計責任確有疏失。負責新生高工程的新工處也在檢討昭凌的責任後表示，新生高的植栽美化工程契約金額約 2,400 萬元，2008 年因新生高架橋改善工程流、廢標六次，昭凌未詳查第六次招標三家投標廠商報價各項單價的合理性，亦未考量市場行情，逕依三家廠商投標的單價取平均值，計算編列第七次招標的預算金額，造成施工費用偏高，將檢討其契約責任。

面對各界不斷質疑新生高工程偏高的植栽單價，臺北市政府認為新工處未涉不法，但有督導不周的責任，於 8 月 26 日公布懲處核准招標簽呈的新工處總工程司章立言記申誠，承辦的維護工程科科長陳智盛記小過處分，並將昭凌送司法機關偵辦。為了替新生高工程辯護，8 月 25 日新工處代理處長羅俊昇 Call in 親反對陣營的政論節目，承認新生高相關預算編得不合理而挨轟，並答應節目主持人的要求將新生高植栽花卉採購文件傳過去，讓反對陣營有了繼續攻擊花價的資料。

新生高架橋景觀植栽工程採購疑雲延燒到花博，臺北市政府為了儘快為花博的花價風波滅火，8月27日臺北市政府副市長李永萍與發言人趙心屏分別上政論節目為政策辯護。甫於8月25日被記過的科長陳智盛 Call in 進去親反對陣營的電視台政論節目，與主持人鄭弘儀激辯，陳智盛說：「這是很簡單的疏失」，卻被無限上綱成政治議題；鄭弘儀回罵「國家有你這種公務員，丟臉」、「整個臺北市政府都爛掉了」，鄭弘儀接著解釋因為陳科長編這種預算應該感到羞愧，並批評依政府採購法，審計與政風單位都會參與標案的審核與稽查，不會只是基層公務員負責而已。臺北市政府秘書長楊錫安隨後也 Call in 解釋，依照政府採購法，審計及政風單位只是監督採購程序，可以事後稽查，新工處長依法授權總工程司訂定採購單價。¹⁵

新生高植栽採購價格議題持續延燒，社會觀感日趨負面，批評聲浪高漲。臺北市長郝龍斌8月27日二度召開記者會，為新生高景觀工程因「公務員疏失引發爭議」公開道歉，並解除工務局代理局長羅俊昇職務；同時啟動廉政肅貪委員會調查機制，全面清查市政府的採購案，新生高、花博採購列為第一優先，允諾一個月內公布調查結果。

在親反對陣營的媒體連日的推波助瀾下，花價風波不斷的發酵與擴

¹⁵ 「大話新聞」，2010：維基百科。

大，臺北市政府被認為僅是花價的落差一事，即有如此浪費公款之情事，遑論更大的公共工程，是否尚存有更大的問題？見微知著的「破窗理論」¹⁶效應發酵；科長陳智盛 Call in 政論節目的說法與態度被認為「越描越黑」，引起外界質疑基層公務員未善盡職責、盡心行使公務，在採購細節上力求準確詳實，才使植栽的花價異常高於一般市價的差距，認為這樣的現象普遍發生於公務機關，不僅僅被質疑行政怠惰，更呼籲監察院及檢調單位查察是否有圖利廠商之情事。臺北市政府為昭公信，將整案新生高工程移交司法調查，涉及採購疑似不合理的部分，此時已被外界定調為「弊案」，批判與指責如流彈四射，自各方奔來。於是，新生高的花價風波成為引爆點，以不符比例原則發展成整個花博的大弊案，媒體稱為「花價風暴」。

四、延燒到花博的花價

市議員接續新生高花價議題，對於花博的花卉採購單價不斷的提出質疑。8月27日簡余晏質疑新生高的噴水灌溉工程42項材料採購價格比市價高出2至24.8倍，噴灌水管以公尺計論工資的不合理採購事件。周柏雅與李文英8月30日召開記者會指出，花博圓山園區的「日日春」、

¹⁶破窗理論體現了細節對人的暗示效果，與對事件結果不容忽視的重要效應；認為環境中的不良現象如果被放任存在，會誘導仿效，甚至變本加厲。

「彩葉草」等草花植物單價 15 元，高於公園處表定採購價的一株 7 元，從公開的花博草花植栽單價調查分析表發現，臺北市政府公布 49 種草花類植栽的單價，39 種比公園處表定單價高 30%，與市政府 8 月 24 日公布的只有 13 種植栽高於參考單價 30% 不同，質疑整個圓山園區 200 多萬盆的草花單價過高。

於 8 月 31 日的市政總質詢，張茂楠質詢花博四個園區採購的「同花不同價」，同是盆徑 3 吋、株寬小於 15 公分的「白紋草」，在林下公園花圃 1 株單價 22.93 元，圓山公園真相館每株則要價 41 元。認為價格相差這麼多是因為負責業務的人不會種花，並質疑「新工處在花博期間要種植 1 億 3,690 萬元的花卉，捷運局北工處也要種植 3 億 7,000 萬元的花卉。」但都不懂花，所以會出問題。接著提出海棠、鳳仙、一串紅等的採購單價每株 33.35 元，比產地價格每株 8 元多出 4 倍的價錢，但是臺北市政府採購的數量可能是上萬株，為何大量採購價格卻以 4 倍的價格採購。甚至一平方公尺的花圃報價 8,000 元，卻只種了幾顆蕃薯與辣椒，質疑新生高與花博花價一樣亂七八糟。¹⁷

新生高工程的植栽採購單價持續燒進花博，為儘速滅火，臺北市政府再度全面清查花博已訂約的 42 個採購案，針對採購案中的植栽部分

¹⁷《臺北市議會公報》，2010，〈市政總質詢第 3 組〉，81（14）：4625-4629。

逐一檢視植栽單價與施工費用，於 8 月 31 日主動公布清查結果。在 1,367 種植栽數中，施工費以 99 年度「臺北市政府議會審定工程預算單價」為參考基準，皆無超過參考單價 30%；植栽單價部分，102 種低於參考單價，829 種於參考單價 30% 內，17 種則超過參考單價的 30%，包括 5 項必須先假植栽培的喬木類、3 種植栽市場流通量少，而 5 種植栽經過查訪市場行情調高單價。

臺北市政府進一步澄清花博植栽契約價格包含單株單價、施工價格和其他零星工料，每一株植物要求六個月的保活期，所以比較基準與一般花店的單株花價不同，與市議員質疑的單株花價有差異。強調花卉的養護期 2 年，較一般的半年或 1 年長；其中灌木類規定上袋 3 個月，種植時的基肥和養護時的追肥，與運送過程的保護措施、植地後的整理工作與清理工作及損耗等費用較高；另外運費與零星工料等其他工料，以苗木總費用 2% 編列，屬一般園藝施工通則。¹⁸

臺北市政府並回應花博圓山公園區草花價格偏高的質疑，解釋花博的花卉植栽為觀賞展覽用，為應國際性展覽活動除了創意外，品質要求較高，花卉送到展場時必須滿開，花朵品質不容許有瑕疵；而植栽契約

¹⁸參閱楊正海,2010,<花價太貴?市府:含單株、施工、工料費>，《聯合晚報》，8月31日，第A9版。

明訂規格為「苗木必須為自然生長形態，未經強剪修枝，未因密植而不當抽長，根部健壯，未經不當斷根」，¹⁹又因採購數量龐大，培育花苗的風險相對高，單價會較高於公園處種植於道路旁或分隔島上之一般草花單價。

五、花博不是花市，價值不是價格

(一) 新生三館的設施太貴？

繼花博的花價後，反對陣營接續質疑花博的展館設施，9月3日黃向羣、莊瑞雄和劉耀仁接續質疑花博新生三館包括組合屋、竹編休息區和椅子等公共設施的造價太貴。直徑5公尺的竹編休息區，被認為只是竹編「大雞籠」，一個造價近35萬元；直徑3.5公尺加座椅的「蒙古包」造價近30萬；新生三館前放置85個彩繪地燈，是學生的作品，被嘲笑像「骨灰罈」，總價97萬，平均造價一個1萬1,000多元；並質疑工程價格不能因為有創意及設計就漫天喊價。

臺北市政府立即回應，新生三館設施採特殊設計，雕花的陶甕是特別訂製的彩繪地燈，材質屬易碎品，價格包含「保固更新」，整體價格會比一般花瓶貴；竹編休息區費用包含創意及設計，是竹編匠師特別設

¹⁹ 參閱臺北市捷運局2010年9月3日發布「花博圓山公園區草花價格偏高」新聞稿。

計的，無法與一般市售成品等同衡量。副市長林建元於9月4日的記者會澄清被議員質疑的「組合屋」，事實上是工務所；說明新生三館造價連工帶料，不只是工料，強調藝術設計不能秤斤論兩，林建元接著解釋植栽價格是「契約價」不是「市場價」。

記者會請來了新高工程的設計建築師張清華解釋：「花博不等於花市，價值不等於價格。」，編列預算必須綜合考量單價、工程材料取得的難易、完工期限與工地環境；新生園區內的新生三館因為有限期完工的壓力，市場價格取決一切，為了吸引廠商，採購預算不能編列太低；而且，廠商必須保護新生園區內的大樹，施工難度高，否則傷一棵樹重罰10萬元，這些成本無法於材料的單價呈現，所以新生三館編列的預算合理。²⁰

就在市政府記者會後，莊瑞雄接獲陳情指出，花博竹編休息站是北科大老師帶領學生製作的，而代價只是一個便當，公開呼籲花博不要拿藝術當藉口。

針對花博新生三館遭外界質疑造價設計偏高，曾任台大城鄉研究所教授的副市長林建元，以 email 寫信給台大城鄉所師生，表達專業人士

²⁰ 參閱臺北市政府 101 年 9 月 4 日發布「花博新生展館工程造價引發誤解，北市府鄭重對外澄清，副市長林建元：藝術設計秤斤論兩，無助臺灣設計產業。名建築師張清華：花博不是花市，價格不等於價值」新聞稿。

的心聲提到：

每天的報紙都在批判新生高與花博的單價比市價高。…好像市政府的一群貪官污吏結合了奸商的建築師與營造廠，共同演出一齣工程弊案。

並以被罵得很慘的竹編休息站為例，說道：

由於新生公園地質鬆軟，為了確保休息站能在六百公斤重量下不會傾斜，工法又要避免混泥土，於是必須打鋼樁，…做成五公尺直徑的底座再鋪上木板，再加上竹編。花博期間…承商必須補上新的竹編。這樣的工項及製作保固要求共計三十四萬元的預算，可以罵人家是黑心建築師嗎？

竹編師父提供給學生學習機會，不收學費還請他們吃便當，說明這是個教育過程，而不只是工程。並為建築師張清華的結合綠建築與工藝推動參與式設計，竟被拿來與菜市場的材料相提並論，認為這種說法對建築師不公平。²¹而張清華則呼籲重視花博的創作與教育的學習面向，無法全用單價解釋。並進一步表示：²²

承包商要做的不是平時熟悉的鋼筋混凝土「硬工程」，而是竹編、綠牆、紙座椅等「軟工程」，要在短期內找到對的材料、專業施做者都有難度，「單價貴一點很合理」。

(二) 九層塔的單價高？

9月6日新聞報導花博一株九層塔報價200元，是一般市價的好幾倍。臺北市市長郝龍斌在9月6日市政總質詢答覆：認為外界並不完全

²¹參閱附錄七：林建元給台大城鄉所師生的信，2010，9月14日。

²²何醒邦、鄭朝陽，2010，〈建築師張清華：花博工程可不是在買菜買花〉，《聯合報》，9月15日。

了解園藝設計，而抹殺了他們的創意，並且引用張清華「花博不是花市，價格不等同價值。」的說法，解釋不能以單一價格談論花博：²³

花博這次最主要的一個特色，所有的原創意、設計，全部是本土的建築師、花藝或園藝專家來展現我們臺灣的文化創意，所以今天我們沒有辦法用一個簡單的價格來評估本土文化創意設計的價值，這也是我們一直希望大家不要只是把一個單一的價格來污蔑所有本土創意設計方面的一些價值。

林建元於 9 月 14 日寫給台大城鄉所師生的信中，以專業角度為設計團隊叫屈，說道：²⁴

張建築師結合綠建築、本土工藝與參與式設計的工程項目，被拿來與菜市場的材料價格相提並論，這樣子公平嗎？綠建築與參與式設計的目的不是為了追求更便宜的工程單價，而是為了落實永續環境與以人為本的空間營造理念。...有理念的官員挨罵事小，參與式設計的空間營造方式受到污蔑與阻礙，事情就大條了。

臺北市政府於 9 月 15 日澄清九層塔的單價，說明建築師張清華運用參與式設計理念，在新生三館的民族外牆種植像九層塔這類民眾日常生活常見的植物，灌木型的九層塔，要求的尺寸、規格、保活條件與一般菜市場所賣的九層塔完全不同。²⁵

²³ 《臺北市議會公報》，2010，〈市政總質詢第 7 組〉，81（14）：4864。

²⁴ 參閱附錄七：林建元給台大城鄉所師生的信，2010，9 月 14 日。

²⁵ 參閱臺北市政府 2010 年 9 月 15 日發布「趙心屏：『花博不是花市，價格不等於價值』『政府標案透過公開招標，總價決標、最低價得標，比較單價沒有意義！』」新聞稿。

六、空心菜風暴

(一) 此株非彼株

「花價風暴」燒進花博新生三館的設施、九層塔後，引發社會的譁然公論。市議員繼續檢視花博公開的植栽單價明細表，於 9 月 15 日再度踢爆，在新生三館裡仿效開心農場的蔬果饗宴區，這裡的空心菜一株要價 20 元，量販店促銷一大把空心菜不到 4 元，茭白筍單價近 50 元，比市價貴了 39 倍；大佳河濱公園展區的「花卉及花海區綠化工程」，種植的番薯葉每株單價 14.76 元，比菜市場貴了 28.5 倍，指責這些常見蔬菜的市場行情沒這麼好，而花博的報價太高了。接著又指責同樣是姑婆芋，花博 3 個地方種的姑婆芋卻有 3 個價錢，花之隧道一枝 117 元，新生三館外一枝要價 199 元，貴了 80 多元，而新生三館內迎賓大廳的姑婆芋一枝卻 699 元，又貴了 500 元，痛批市府亂花錢。

9 月 15 日起連續 3 日媒體不斷擴大報導，高度關注花博的空心菜、茭白筍、九層塔及番薯葉等這些庶民常見的食用蔬菜的價格異常。臺北市政府隨即於 9 月 15 日的記者會中展示空心菜、茭白筍、九層塔及番薯葉等植栽實物，並與市售的個別單品直接比較。發言人趙心屏表示：「此株非彼株」，新生三館的空心菜一株 20 公分乘 20 公分，規格不同於在菜市場販賣的空心菜，價格差很大；並強調花博的採購案全都依照

採購法辦理，採公開招標、總價投標，最低價決標，花博植栽的採購契約價包含從設計、園藝、種植、澆灌、維護到保活六個月等服務費用，契約單價與與民眾從花市、菜攤買來的一顆植物價格不能相比。認為媒體、議員們一再將花博植栽、設施的單價逐一檢視，民眾很容易接收到花博採購浪費的訊息，引發更多爭論。

副市長林建元同步於9月15日上電視台的政論節目，出示了整盆的空心菜樣本，強調是一整盆20元，不是一株20元；並且澄清觀賞用的空心菜規格與尺寸有特殊要求，必須另外栽培，包裝也有特殊處理，與菜市場販賣的空心菜規格不同，拿來作價格的比較並不正確。指出工程契約2年前簽訂，廠商必須在這2年確保貨源充足，報價包含施工、風險等成本，並強調：「這是契約價格，價格當然無法與市場現貨相比，你去現場買西裝當然比訂做便宜。」²⁶；但是負責該兩展區的新工處總工程司林志峯及公園處長陳嘉欽，接受蘋果日報的查詢時表示，採購價是以一株計算，採購價包含保活費，比較高；而市議員簡余晏則出示新工處的工程單價明細表，顯示空心菜的計算單位是「株」，回嗆花博的空心菜是一株20元，不是林建元說的一盆20元。

²⁶參閱林建元上TVBS《2100全民開講》回應說法。

臺北市政府於 9 月 16 日再度強調「此株非彼株」，規格、大小與外界認知的真的差很大。新生三館種植的空心菜是灌木型規格，非草花型規格，必須符合樹冠 20 公分、樹高 20 公分、根球莖 15 公分的規格；筴白筍也必須符合樹冠 20 公分、樹高 60 公分，根球莖 15 公分的規格；採購契約價格是 50 元，包含植栽本身、維護及保活等費用，不是議員指稱的 200 元。

(二) 建築團隊站出來

臺北市政府不斷強調「此株非彼株」，然而，民眾依舊無法理解儘管此株非彼株，但是規格大一點，價格真的會差那麼多嗎？更無法理解為何會在花博種植「庶民常見的食蔬」空心菜、筴白筍呢？9 月 16 日新生三館設計者「九典聯合建築師事務所」主持人郭英釗接受訪問說明規畫的發想，是彰顯台灣植物之美。這些台灣本土植物具有特殊的環境功能，「活著、種在土裡的空心菜和筴白筍」是大多數民眾從未見過的，「很漂亮的」。

郭英釗解釋新生三館與空心菜的設計理念，表示花博的植物需要大量充足的澆灌用水，為了不對水資源的使用造成壓力，特別重現大自然淨化水質的機制，空心菜、筴白筍等水生植栽具有淨化水質的功能，種植在新生三館外基隆河水道上，在抽取引入瑠公圳新生大排的水，經過

淨化，作為澆灌花博所有植物花卉用。設計蘊含教育意義的細膩理念；也就是栽種空心菜是為了過濾水質用，半年的保活期內，都要發揮預期的效果，因此，花博種的空心菜，絕對與在市場買一把空心菜回家的價值完全不同，這也是新生三館是鑽石級綠建築的原因。

郭英釗接著解釋被指浪費的九層塔其實不貴。開心農場設在花博展館圍牆外，九層塔種在園區圍牆外，主要目的是吸引民眾入場參賞，因此難免毀損或民眾好奇採摘、折損，承攬廠商必須在半年的展期內確保九層塔的飽滿與豐盛，必須多次補植或重栽，這是契約要求的必要成本。同時強調輿論不應只關注在總價值不超過 500 元的空心菜上。²⁷

張清華進一步解釋廠商在決標總價內承擔的保活風險，在花博六個月展期內必須保持植栽景觀的品質「完好如初」，九層塔有缺損就要補足，張清華說：「這是廠商要扛的風險，跟在菜市場買菜一樣嗎？」，強調「花博工程可不是在買菜買花」。她說質疑新生三館造價貴是不清楚工程發包制度：²⁸

從 2008 年 9 月開始規畫設計，到今(2010)年 5 月三館完工，實際工程執行只有一年，面對高度壓迫的工期，第一次招標來兩家（廠商），第二次只剩一家，差點「開天窗」調高單價是為了順利決標，避免工期延宕。

²⁷陶煥昌, 2010, <郭英釗：花博創意不等同花市>，《聯合晚報》，9 月 16 日

²⁸何醒邦、鄭朝陽, 2010, <建築師張清華：花博工程可不是在買菜買花>，《聯合報》，9 月 15

張清華在回給林建元的信說道：²⁹

新生三館的各項單價分析一共大約有 2 萬項之多，這些單價疑似偏高的項目(以媒體及議員每天斷章取義的價格來比較)，這些質疑一向在台灣的公共工程每天都在發生，我們常常都要面對審計室及各種查核已司空見慣。但因工程是以總價決標，大家都瞭解，討論個別單價真的很奇怪。

在 2010 年 8 月 30 日與 9 月 17 日這段期間有關花博花價的質疑與報導，臺北市政府不斷地公開澄清，花博植栽均作為觀賞用途，為滿足景觀需求，依據不同的設計，種植不同花盆、直徑、高度、密度等特殊的規格與保活有要求，並以契約價格計價，有別於市場上一般食用或觀賞植栽的售價，相同植栽品項會有不同的單價是正常的，討論植栽花卉單價不具太多的意義。然而，花系列單價爭議，不僅未見平歇，並且達到沸騰的最高點，外界稱之「空心菜風暴」，是「花價風暴」的代表爭議事件。

參 新生高延續花價風暴

一、新生高架橋改善工程背景

(一) 緣由

新生高架橋是臺北市南北向的重要交通幹道，於 1971 年興建完成後，因為路面不平、沒有隔音牆、彎度最大，容易造成圓山地區嚴重的

²⁹參閱林建元給台大城鄉所師生的信有關林清華的回信，2010，9 月 14 日。

交通堵塞；依 921 地震後修訂「公路橋樑耐震設計規範」規定，橋樑耐震能力須達烈震 6 級，惟新生高架橋於 1979 年設計時，耐震程度僅中震 4 級，屬於危橋。馬英九在第 2 任市長任期時，計畫修建新生高架橋，將必須曲折進入圓山地區的部分道路，藉由中山橋改建工程在便橋尾端興建一條新橋，就是「北引道改善工程」。

臺北市議會於 2004 年審查通過新生高架橋規劃費用編列 500 萬元的預算，翌年 2005 年再度通過 2006 年新生高架橋規劃費用編列 1,514 萬 5,000 元預算，並附帶決議內容是「新生北路高架道路之橋樑安全問題，請工務局配合中山二橋改接新生北路北引道高架工程，詳予評估一併改建或補強。」，亦即北引道工程與新生高架橋主體的改善工程一併規劃改建，於 2007 年臺北市政府又編列了 4,500 萬元的規劃費。³⁰

新工處依市議會決議辦理的「新生高架橋改善工程」（簡稱新生高架工程）是指新生高本身主體工程與「中山二橋拆除及新生高架橋北端引道改建工程」（簡稱中山二橋工程）合併招標案，二項計畫工程、規劃設計標及其他工程管理經費等經臺北市議會審議通過總預算為 26 億元，預算來源各不相同。二項計畫工程合併招標的工程部分審定預算為 20 億 2,400 萬元。其中新生高主體工程因為要縮短施工封路的時間，在

³⁰ 《臺北市議會公報》，2010，〈市政總質詢第 10 組〉，81（14）：4991-4996。

跨河段部分採加高工法，變更原來水泥結構為鋼構，原施工法又變更為迅速施工法，自 2006 年起編列工程預算起，因為北京奧運鋼材需求量大，以及鋼鐵、鐵沙主要輸出國蘇俄，廠房年度大修，鋼材供給變少，造成國際鋼筋原料的上漲，工程不斷追加預算，全案預算從原來 6 億元增加為 9 億元、10 億元、11 億元，最後 2008 年審定預算金額 16 億 2,500 萬元，³¹ 新生高主體工程編列 13 億 9,000 元。

而整個「中山二橋工程案包含中山二橋拆除及北端引道改善工程」包括工程、設計、監造、工程管理等全案經議會審定預算為 9 億 8,000 萬元，中山二橋工程部分審定預算為 6 億 2,000 萬元，編列預算較新生高工程早。如表 5-2「新生高架橋改善工程」二項計畫工程簡稱及議會審定預算。

³¹ 《臺北市議會公報》，2010，〈市政總質詢第 10 組〉，81（14）：4991-4996。

表 5-2 「新生高架橋改善工程」二項計畫工程簡稱及議會審定預算

「新生高架橋改善工程」二項計畫工程簡稱及議會審定預算					
工程計畫名稱	審定 總預 算金 額 (元)	預算內容	工程 審定 預算 金額 (元)	招標 預算 金額 (元)	決標金額(元)
新生高架橋的改善工程案(簡稱新生高工程案)	16 億 2,500 萬	新生高架橋改善工程 (簡稱新生高工程)	13 億 9,000 萬	13 億 9,000 萬	13 億 2,198 萬 25
		委託規劃設計、工程 管理及其他費用	-	-	-
中山二橋拆除及 新生高架橋北端 引道改建工程案 (簡稱中山二橋工 程案)	9 億 8,000 萬	中山二橋拆除及新生 高架橋北端引道改建 工程 (簡稱中山二橋工程)	6 億 2,000 萬	5 億 6,213 萬 3,190	5 億 3,461 萬 9,975
		委託規劃設計、工程 管理及其他費用	-	-	-
二項合併招標案 (簡稱新生高架工 程案)	26 億	新生高架橋的改善工 程及中山二橋拆除及 新生高架橋北端引道 改建工程 (簡稱新生高架工程)	20 億 2,400 萬	20 億 2,424 萬 7,103	18 億 5,660 萬
		委託規劃設計、工程 管理及其他費用	-	-	-

資料來源：研究者自製

(二) 委託規劃設計

「新生高架橋改善工程」暨「中山二橋拆除及新生高架北端引道」等 2 項工程合併採購招標案之新生高主體工程委託規劃、設計及監造勞務採購案，由臺北市政府工務局前養護工程處於 2005 年 8 月 15 日以 667 萬元委託昭凌先辦理「新生高架橋改善工程可行性評估工作」的報告；於 2006 年 2 月 16 日委託昭凌辦理新生高的委託設計及監造服務，計價方式採建造費用百分比法，設計服務費為直接工程費的 3.067%、監造費 2.3%，換算成契約總價為新臺幣 6,763 萬 4,730 元。昭凌受委託業務包括新生高主體工程之設計、編製工程施工預算書、協助招標、決標、工程界面整合及監造業務等業務。前養護工程處於 95 年 8 月 1 日將道路維護業務移撥新工處後，改制為水利工程處，新生高工程一併移由新工處維護工程科標辦。

中山二橋工程由新工處規劃設計科標辦，委託林同棧工程顧問股份有限公司辦理設計、編製預算書等工作，新工處規劃設計科負責審查，監造工作則委託台聯工程顧問股份有限公司辦理。

(三) 工程招標

花博展覽場地設定在新生高架橋周邊，新生高架橋成了花博主要運

輸道路，為配合花博之重要交通工程，新生高的改善工程必須於花博開展前順利完工。工程招標當時鋼筋價狂漲，從 2007 年 11 月一路飆漲到 2008 年 7 月間最高峰，有時一日三市，工程用的主要原物料預拌混凝土、瀝青等及其他物價也隨之上漲，廠商難以估算施工期間物料之漲幅，不願意承擔工程投標風險，因此連續五次招標都因無廠商投標而流標。

為了採購效率，新工處將工程經費較小及地緣較近的工程合併招標，³²第一次招標計有新生高架橋、中山二橋、武昌派出所、新工處第一分隊及瀝青混凝土等五項工程併案招標，第二次之後排除武昌派出所，招標過程中除第四次調整招標預算金額由 15 億 5,242 萬 9,339 元，調高至 16 億 566 萬 7,407 元外，前五次招標皆為工程招標策略的運用如表 5-3。

³²參閱附錄六：2012 年 11 月 13 日陳智盛訪談錄。

表 5-3 「新生高架橋改善工程」招標經歷及預算金額。

招標次數	招標工程內容	各項工程招標預算金額	採購金額	招標(年/月/日)	投標廠商	投標價	結果
1	新生高工程	9 億 9,296 萬 6,719	16 億 4,390 萬 4,273	2007/11/6	無	0	流標
	中山二橋工程	5 億 3,080 萬 1,314					
	武昌派出所	1 億 1,400 萬					
	第一分隊房舍	327 萬 4,091					
	瀝青混凝土	286 萬 2,149 元					
2、3	新生高工程	10 億 1549 萬 1785	15 億 5,242 萬 9,339	第二次 2007/12/13	無	0	流標
	中山二橋工程	5 億 3,080 萬 1,314		第三次 2007/12/26			
	第一分隊房舍	327 萬 4,091					
	瀝青混凝土	286 萬 2,149 元					
4、5	新生高工程	10 億 3842 萬 8,674	16 億 566 萬 7,407	第四次 2008/2/2/1	無	0	流標
	中山二橋工程	5 億 5,185 萬 2,789		第五次 2008/3/5			
	第一分隊房舍	327 萬 4,091					
	瀝青混凝土	286 萬 2,149 元					
6	新生高工程	10 億 6843 萬 0049	16 億 2,028 萬 2,838	第六次 2008/4/7	工信	19 億 5,000 萬	廢標
	中山二橋工程	5 億 5,185 萬 2,789			長鴻	21 億	
7	新生高工程	13 億 9,001 萬 3,250	20 億 2,424 萬 7,103	第七次 2008/4/23	福清	18 億 5,660 萬	工信得標
	工程準備金	6,950 萬 0,663			春原		
	中山二橋工程	5 億 6,213 萬 3,190			中華工程		
	工程準備金	260 萬 0,000			皇昌		

資料來源：研究者自製

為因應國際鋼價持續飆漲，及金屬材料物價的上漲，臺北市政府為順利決標，採取措施如下：

1. 新工處於 2008 年 3 月 10 日簽辦第六次招標時，招標策略調整僅餘新生高架橋及中山二橋二項工程合併招標。
2. 於 2008 年 3 月 4 日第 1464 次市政會議裁示，同意新工處以當時 3 月份的市場行情，調整鋼筋、鋼板、混凝土等主要工項單價，據以調整招標金額為 16 億 2,028 萬 2,838 元，新生高部分 10 億 6843 萬 0049 元、中山二橋 5 億 5,185 萬 2,789 元。並於招標文件增列鋼筋、鋼板、預拌混凝土及瀝青混凝土等 4 項主要工項，如有異動者將以個別項目「決標月物價指數」結算調整工程款，其它項目則依總指數漲幅超過 2.5 計算；預付工程款 20%，以利廠商採購鋼筋、鋼板等工程材料。³³
3. 於 2008 年 3 月 7 日召開「因應國內營建物價變動座談會」答應業者優先解決短期衝擊大且範圍明確的問題；於 3 月 12 日邀集營造公會、土方公會討論，宣布新生高架工程四項大宗材料按實際漲幅調整結價工程款，並給付預付款；於 3 月 18 日函發招標公告予臺灣區

³³參閱府新工處 2007 年 3 月 10 日第六次招標內部簽呈。

綜合營造工程工業同業公會，邀請會員踴躍投標。³⁴

新生高架橋主體改善工程施作項目包含橋樑結構補強、增設隔音牆、護欄更新、道路路面更新、排水、大地、照明、照明系統管線工程及景觀工程等 7 大項目，負責的新工處科長陳智盛於 2008 年 4 月 1 日由新工處建築科科長轉任維護工程科科長，當時新生高架工程已 5 次流標，正準備於 4 月 7 日辦理第六次招標。開標結果計有三家廠商投標，分別為工信工程股份有限公司投標價 19 億 5,000 萬元(新生高 13 億 9,000 萬元)、皇昌營造股份有限公司投標價 19 億 9,000 萬元(新生高 15 億 4,000 萬元)，及長鴻營造股份有限公司投標價 21 億元(新生高 14 億 3,000 萬元)，均高於底價的 8%而廢標。

在流、廢標六次後，新工處內部壓力很大，唯恐工程來不及於花博開展前完工，檢討原因係預算過低，無法吸引廠商投標。新工處於 2008 年 4 月 10 日請昭凌公司重新檢討調整預算金額，昭凌隨即於隔日 4 月 11 日提送預算調價分析表，表示該公司參考工程會價格資料庫、第六次招標三家廠商投標價，依專業考量物價上漲等因素，調整預算為 13 億 1,430 萬 4,336 元；新工處並以三家廠商最低報價 19 億 5,000 萬元，推

³⁴資料來源：監察院調查新生高架工程報告，2011 年 4 月 12 日：p2。

估出新高工程合理價格作為第七次招標的招標預算金額。³⁵

於是，第七次招標在議會審定預算範圍內，一次調漲新高工程的招標預算金額，由第六次的 10 億 6,843 萬 49 元大幅調漲至 13 億 9,001 萬 3,250 元；中山二橋工程亦由第六次的 5 億 5,185 萬 2,789 元微調至 5 億 6,213 萬 3,190 元，二項工程都增列了工程準備金以為因應。第七次新高架工程招標預算金額達 20 億 2,424 萬 7,103 元，一次調漲了 3 億 2,158 萬 3,201 元。新工處維護科股長林純真、技士石健民以預算未依正常程序編列，不願意配合簽辦蓋章，由科長陳智盛逕自撰擬第七次採購招標案簽，是為新高工程風波的引爆起點。

二、新高專案調查報告

臺北市政府針對花博 4 項採購花價高出參考價的 0.5 倍至 2.7 倍，曾於 8 月 24 日指示政風單位調查，被市議員劉耀仁於 8 月 31 日市政總質詢指出：「是整個花價事件一發不可收拾的引爆點」，政風的調查將花海變成火海。³⁶臺北市政府政風處全面清查新高工程所有工項，及第七次招標預算單價的調整方式，於 9 月 4 日公布「新高架橋改建工程」專案調查報告，不僅新高工程景觀工程、噴灌工程單價偏高，

³⁵參閱新工處 2011 年 4 月 11 日第七次招標簽呈，及參閱附錄六：2012 年 11 月 13 日陳智盛訪談錄。

³⁶《臺北市議會公報》，2010，〈市政總質詢第 3 組〉，81（14）：4622。

連土木工程、勞工安全衛生管理費也有報價偏高情形，部分價差甚至達十倍，報告重點如下：³⁷

一、以第六次三家廠商平均值計算，使第七次招標預算大幅提高

(一)委外設計廠商昭凌未參考市場價格及其他報價覈實編列預

算，逕以第六次 3 家投標廠商報價平均值編列預算。3 家廠商有關植栽部分報價差異甚大，昭凌未剔除不合理植栽單價，逕依 3 家廠商投標單價平均值調整各項單價。

(二)植栽綠化工程以外其他項目計 176 項目，於備註欄中註明

「參考 3 家平均單價」，其中 120 項 3 家廠商所報單價差異甚大，昭凌亦逕依平均值進行調整，未排除不合理的單價，造成分項單價不合理。

二、第六次招標 3 家廠商報價均高於預算金額，有浮報價格之虞。

三、簽報調整預算過程有違一般程序：新工處維護工程科 2008 年 4 月 11 日簽報第 7 次招標修正預算金額由科長直接承辦核章，與一般行政作業流程有違；會計室對第 7 次招標逕以 3 家廠商報價平均值提出意見，新工處事後未見修正或調整；

³⁷臺北市政府廉政肅貪中心專案調查小組，2010，〈「新生高架橋改建工程」專案調查報告〉。

明知昭凌公司以 3 家廠商報價平均值調整單價之不合理情形，卻無任何處理或作為。

四、承辦科長等要求以 3 家廠商報價平均值調整單價，簽辦過程中承辦科長等有急於催辦之情形，新生高架工程相較於中山二橋部分項目確實偏離市場行情，陳前科長、章前總工程司及黃前處長等人針對單價編列細節均無法清楚交代與昭凌公司與維護科人員針對預算編列過程說法有異。

五、昭凌公司受委託設計編列工程契約預算金額，卻未訪尋市價依實編列，致單價偏高，臺北市政府於 99 年 8 月 25 日將該廠商函送臺灣臺北地方法院檢察署偵辦。

在新生高工程弊端疑雲尚未證實前，即遭到市政府移送法辦的設計監造廠商-昭凌，於 9 月 3 日發表聲明：是依照市政府指示，調整單價跟總價。市長郝龍斌於 9 月 6 日答覆市議員陳嘉銘的質詢說道，新生高的二個主要問題是將 3 家投標廠商的報價平均除以 3、沒有訪價，工務單位也照這個價格查核沒發現問題，因為這兩件疏失才將昭凌移送檢調。³⁸

³⁸ 《臺北市議會公報》，2010，〈市政總質詢第 6 組〉，81（14）：4813。

三、北檢偵辦新生高架改建工程

臺北地檢署於9月7日兵分27路搜索新高工程相關官商負責人辦公室及住處，約談5名被告與13名證人到案，將前新工處長黃錫薰、前新工處副處長林慶釩、前總工程司章立言、新工處前科長陳智盛及李嫩列為被告，並向臺北地院聲請羈押黃錫薰、陳智盛及李嫩。9月8日法官認為陳智盛涉犯貪污治罪條例中的經辦公用工程浮報價額罪嫌，並坦承標案的預算決定方式有違常情，亦無法說明決定預算的合理根據，法官只裁定陳智盛羈押禁見。

隨著案情的發展，10月5日臺北地檢署發動搜索秘書長楊錫安的住處及辦公室，查扣楊錫安的電腦等相關證據；10月20日以「證人」身分傳喚楊錫安；10月27日楊錫安在被檢察官第二次傳訊時，成為新高弊案的被告。至此，新高工程的採購爭議接續花博的「花價風波」，成為花博開展前的最大風暴，這個時期外界稱之「花價風暴」。直到10月9日花博試營運，在民眾入園參觀，揭開花博的神秘面紗後，緊接著第二階段試營運，開放新生區的入園，「空心菜」、「筊白筍」等爭議植栽呈現在民眾面前，風暴一夕之間消失。

第二節 個案分析

壹、問題的起源與演變

花博既然被認為是園藝界的奧林匹克盛會，參與全球的各项事務，一向都是臺灣的願景，舉辦時間適逢民國 100 週年，意義非凡，理應得到全民無條件的支持，然而，為什麼會發生這樣的風暴呢？在當時的時空背景，問題是如何發生的？核心議題是什麼？新生高的花價又是如何移接到花博的花價問題？為什麼演變成風暴？是怎樣的風暴？整起風暴中各利害關係人的角色與其運作關係如何？政府的採購行為怎麼會成為創造爭議議題的所在？

一、花價風暴的背景原因

基於原申辦場址用地取得經費的困境，臺北花博改在都會區舉辦，必須在面積有限、時間緊迫與市議會生態等先天條件不良的限制下，因循都市已建成環境，找出舉辦大型國際博覽會的共生互利模式，這是一項高風險的嘗試。臺北市政府籌備初期，經費與經驗全都闕如，政治與時間的掌控成為當時是否能如期舉辦的重大變數，然而，風暴的發生究竟與這二大變數有相關嗎？植基於什麼樣的背景下發生的？

(一) 舉辦期間適逢五都選舉

由於花博舉辦期間適逢五都市長選舉，舉辦國際性花博的成敗，不僅被視為與取得首都執政權息息相關，也被認為將決定性的影響五都藍綠的政治版圖。反對陣營對此一國際性活動的態度，只有全力反對的絕對性選擇，猛烈攻擊具有執政優勢的選戰對手所主辦的花博。

然而，舉辦花博對現任執政者的政績效果被評論猶如「雙面刃」，³⁹臺北市政府體認到獲得民眾支持，必須傾全力行銷花博、辦好花博，並早已建置公平的花卉參考價，嚴謹的執行採購程序，試圖為政策加分。然而，面對一波又一波花價採購單價過高的新聞議題，官員們被動地接受，疲於奔命，回應不瑕。

(二) 由政府機關在公務體系主辦

過去，國際上舉辦花卉博覽會多由第三部門成立類似基金會的組織承辦，基於政治因素，臺北花博從規劃、設計、發包到營運，則是臺北市政府在公務體系內辦理。副市長林建元於花博全紀錄表示：「全世界少見公務機關來辦博覽會，…必須擁有很多彈性」。花博既然由臺北市政府以公務體系主辦，不僅活動經費必須受預算法的規範，所有採購標

³⁹黃明裕, 2010, <觀察筆記-雙面刃>, 《自由時報》, 8月28日, 第B05D版。

案也必須適用政府採購法，在限期舉辦的緊迫時間壓力下，幾乎沒有彈性可言。

花博招標工程多、植栽工程具有特殊性、花卉維護不易，採購議題容易著墨等因素，反對陣營視花博為「絕對是個選舉好議題」，⁴⁰猛烈攻擊各項採購細節與瑕疵，不斷創造花卉單價過高的議題，並動員政治人物輪番炮轟花博的花價浮濫，同聲指責市政府浪費納稅人的錢。

二、問題的起源與核心議題

「花價風暴」怎麼發生的？在這場風暴中，「花價」是整起風暴的核心！採購單價的爭議自 8 月 19 日的「一株杜鵑」，一路狂爆到 9 月 17 日的「空心菜」。

8 月 19 日市議員李文英質疑新生高植栽，平戶杜鵑高出市價 8 倍，翌日，市議員莊瑞雄報料南美蟛蜞菊的報價比市價高出 30 倍時，臺北市政府仍未辨識到與花博的可能關聯危機。在五都市長選戰的前提下，思考邏輯未將「選舉對手連日的爆料」與「花博配合工程」有效聯結，未能在第一時間辨識及認識危機所在，忽視「冰山理論」，絕大多數的危機，在第一次被議論時，已經比決策者能想像到的危險情境要大。

⁴⁰林修卉,2010,<花博不是郝龍斌的選舉加分工具>，《Nownews》，8 月 28 日。

當「新生高一株杜鵑價差 8 倍」揭開花價風暴序幕時，臺北市政府第一個回應竟是全面清查花博的花價，使民眾認為新生高植栽工程是花博的植栽工程；於 8 月 24 日「植栽單價大公開」後，市議員不斷將新生高與花博的植栽單價作比較，指責花價太貴，新生高與花博的花價就此難分難離。

三、新生高與花博花價的連結

新生高工程並非花博採購案，與花博無關，僅植栽部分是花博的配合工程，又因接近花博舉辦地點，為花博舉辦期間重要交通幹道，基於危橋原因而整建。臺北市政府決策階層的思維，認為無涉花博，卻忽視花博危機結構的關聯因素的新聞性與政治效應。

8 月 31 日市議員劉耀仁在市政總質詢表示，市長郝龍斌於 2009 年 10 月 10 日新生高架橋啟用典禮時，稱新生高架橋為「花博大道」，新生高架橋改善工程和花博是一體不可切割的。市議員莊瑞雄於同一時間質詢時，提出強烈懷疑表示，新生高架橋的植栽發生問題，在距離新生高架橋 200 公尺的新生三館，同樣是新工處負責的工程，也同樣施作植栽的綠美化工作，新生三館一定會有問題！⁴¹

⁴¹ 《臺北市議會公報》，2010，〈市政總質詢第 3 組〉，81（14）：4622。

之後，臺北市政府雖然一再強調「此花非彼花」，也難以導正民眾在新生高與花博間「霧裡看花」的觀念。然而，不管花卉植栽是種在新生高，抑或種在花博，民眾的認知卻是一樣的，同樣都是臺北市政府的採購花價。

四、問題的演變

整起事件從新生高花價爭議，衍生到「花博採購查價競賽」，政治競爭對手「設定議題」、「每日一爆」，結合新聞媒體在傳播的過程中，扭曲、變形。相對地，臺北市政府則處於被動劣勢，每次的記者會就是被動的澄清表態，議題的統合管理能力闕如，提供了問題蓬勃發展的空間。

在市議員「每日一爆」中，8月27日臺北市政府終於認識到問題的存在，針對新生高工程連日來的爭議，擴大懲處新工處二位官員，將專案管理廠商移送司法偵辦，「承認」了新生高是個「疑似弊案」。受懲處的新工處陳科長CALL IN政治立場對立的電視臺政論談話性節目，以一句「簡單的疏失」，掀起政治風暴，市長郝龍斌並兩度公開道歉，以民眾角度看來「代表認錯」。

9月10日媒體繼續追查，發現新生高採購案第7次採購金額，係平

均第 6 次三家投標廠商的「超額報價」，「圖利廠商」的危機因素於焉上場，一連串的政治操作質疑市政府高層，副市長李永萍中箭落馬，緊接著 9 月 16 日花博新生三館的「空心菜採購單價高於市價」的危機因素也上場，正式引爆花博「花價風暴」。

五、花價風暴的定義與關係架構

為理解花價風暴真正的問題所在，必先釐清這是什麼樣性質的風暴？藉由攤開整起風暴的利害關係架構，瞭解利害關係人在其中所扮演的角色、行為目的與運作關係，然後解析出問題的源頭。

(一) 花價風暴的定義

政府機關政策執行目的所繫的就是公共利益，所謂的風暴，是從民眾的角度看到風暴的存在。風暴的起源是一個花卉採購單價問題，由政治人物創造採購爭議議題，經過媒體報導，一直不斷的政治操作與炒作，形成風波。由於臺北市政府回應無力，風波不斷的自我衍生，始終無法停止，就像形成颱風暴風圈的過程一樣，稱為風暴。但是，問題的本質只有一個，主題就是花卉採購單價，所以，花價風暴就是媒體導向的風暴，這是一個媒體的風暴。

(二) 花價風暴利害關係人

依據議題的創造、跟隨及接收，解析花價風暴的利害關係人 (interested person) 的關係架構圖如圖 5-1。

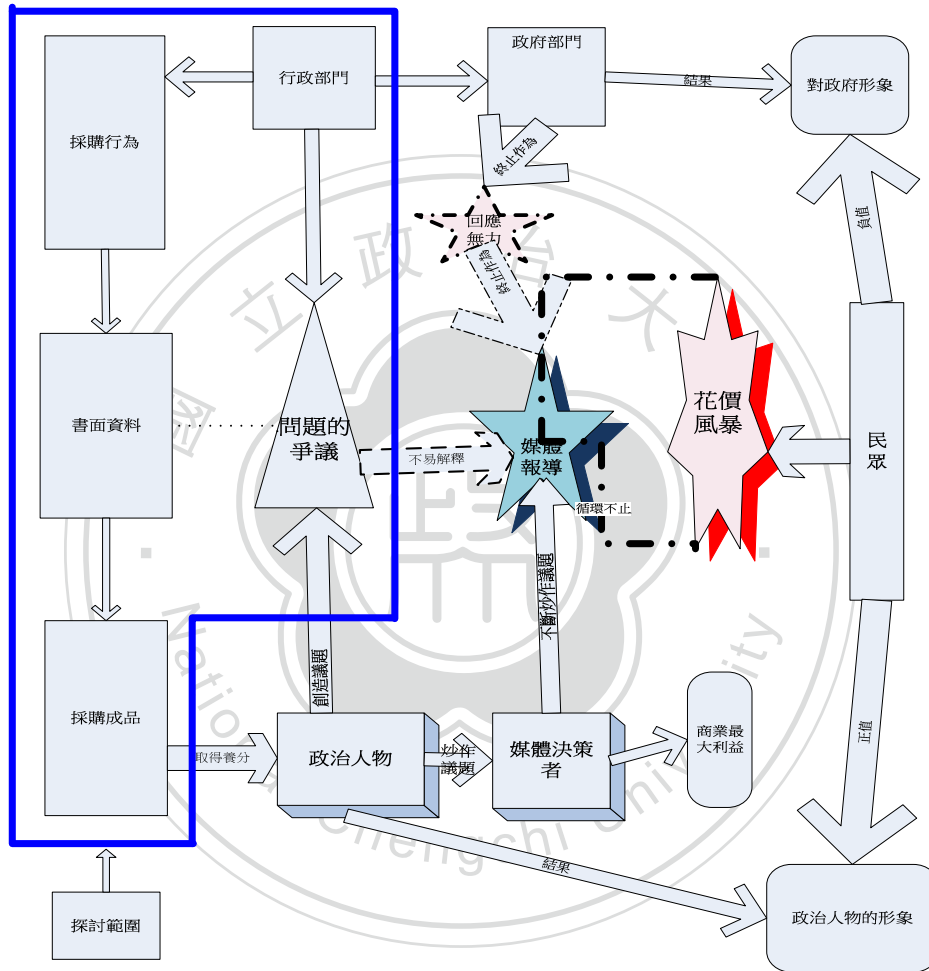


圖 5-1 花博花價風暴架構圖

資料來源：研究者自製

1 創造爭議議題

創造爭議來自於兩個，一個是媒體，另一個是政治人物，就是反對政黨所屬的市議員。政治人物從採購問題得到了創造議題的養分，透過

媒體發起採購爭議，有意圖的結合媒體操作，提供民眾誤解的資訊，目的在營造選舉行情。

而媒體有意圖的炒作，目的在收取商業利益，林建元接受訪問時說道：⁴²

媒體故意操作，故意混淆視聽，用市面上一把空心菜在講，這樣大家都很有感覺的，再導向買的是一把，事實上買的是一(盤、叢)。如此故意繼續炒作、創造續集，吸引觀眾目光與注意力，認為民眾也愛看續集。

2 跟隨議題

花博是一項國際性活動，這麼大規模的盛事，臺北市政府早有準備與認知，在籌備花博的前 2 年就注意到花博的採購案會是眾所關注的議題，尤其對於花卉植栽的採購價格與採購流程非常嚴謹，並且訂有植栽花卉參考價。但是，花價風暴卻是單純的採購植栽單價所引爆的風波。

當整體植栽花卉採購行為被少數的政治人物與媒體負面意見所掌握時，臺北市政府陷入被動的回應態勢，被迫跟隨議題。林建元於接受訪問時表示：⁴³

市政府一開始都講得很清楚，媒體記者也都清楚的知道，但是，在政治人物與媒體的刻意操作下，於是乎變成不容易去解釋。

⁴²參閱附錄四：2012 年 10 月 5 日林建元訪談錄。

⁴³參閱附錄四：2012 年 10 月 5 日林建元訪談錄。

3 接收議題

民眾具公共性，為政府以公共利益為依歸執行政策的對象，當價格出現不合理的現象時，一般民眾便會無法接受，對政府觀感不好。加以臺灣現行的政治立場對立鮮明，社會的互信不夠，在政治人物以政府採購行為作為搶奪政治版圖、攻城略地的武器時，因為媒體沒有採購專業知識與契約知識，立意在圖謀商業利益，沒有意圖真正去反映事實，其目的只在製造它可以增加收益的機會。於是，民眾因為當觀眾看熱鬧，就會為斷章取義的資訊所誤導。⁴⁴

六、適合創造爭議議題的採購行為

政治人物為什麼可以從行政部門的採購行為發掘出爭議問題，不斷地炒作爭議點呢？換言之，政府機關的採購行為為什麼適合創造爭議問題？

(一) 專業的隔閡

政府採購法第九十五條規定：「機關辦理採購宜由採購專業人員為之。」；採購專業人員資格考試訓練發證及管理辦法第三條規定：「所稱採購專業人員，指取得採購專業人員基本資格或進階資格者。」，意

⁴⁴參考附錄四：2012年10月5日林建元訪談錄。

謂著政府採購在政府採購法的法制架構下，定義為一項專業知能。所謂「專業」或可稱為「專門職業」，應指具備專門知能而異於他種職業。既然是採購專業，就會有知能的特殊性，非一般人能瞭解，謂之採購專業隔閡。

常言道：隔行如隔山，隔閡起因於行業間的知識與經驗在短期內不易為人所瞭解。再且，政府採購法各項法令規定相當龐雜，非任何採購承辦人員於短期間內即可嫻熟，更何況是其他政治人物、媒體或一般民眾，於焉產生隔閡，有了隔閡就會產生溝通的障礙，難以一時之間說清楚、講明白。在現今資訊零時差的世代，無法立即說清楚的政府採購行為，便成為適合創造爭議問題的所在。

花價風暴中專業隔閡全面存在。林建元接受訪談時如是說：⁴⁵

各國家的庶民的園藝，就是我們吃的菜，我們用的什麼的、庶民的..。建築師的意念就是在新生園區設一個庶民的園藝的表達，可是誰瞭得花博設計的什麼的庶民的園藝，這樣就不偉大了(看起來就是水溝旁邊就看得到的東西)。所以，採購讓它又發生了一項問題--專業的隔閡，專業隔閡全面向都存在。人家真的就有那樣的設計理念，只是一直沒被表達清楚呵！

接著又說：

就那麼多的採購裡頭，屬於工程專業它就有一個問題，有好幾個不同的專業分工，有建築師、景觀技師、有工程的什麼的…，這些東西本身的溝通就很難。

⁴⁵參閱附錄四：2012年10月5日林建元訪談錄。

(二) 專業的表達能力

市議員在看到新生高的工程預算單價後，發現有些植栽或工程的價格與市面上販售的價格差距很大，認為是弊案。以政府採購專業的角度看這整個事件，是不諳政府採購的「外行話」，而且是「外行人」說給「外行人」聽的話，關鍵在於「外行人」間的語言表達是庶民常用的說法，彼此間溝通較無障礙。問題是，真正具備採購專業的「內行人」，卻無法將「內行人」的語言以庶民聽得懂的方式表達出來，這就是專業表達的問題。既然專業隔閡在花價風暴中全面存在，專業的表達問題也是全面存在，林建元接著說道：⁴⁶

真正的風暴是來自於媒體的操作這一塊，(市政府)媒體的操作能力不足，為什麼？因為市府對工程的東西，管媒體的不懂工程、管工程的不懂媒體，媒體的整合不夠，加上(媒體)故意的操作，就愈弄愈亂，所以就是它問題的本質，在這樣的過程底下，就很適合去製造這種紛亂的局面。做為媒體，做為政治人物這是非常好的題材。…整個採購的表達方式本身就是有一定的專業度，外面看不懂，所以就是提供就是被扭曲、移花接木、以偏蓋全的操作空間

林建元在新工處因新高工程遭檢調搜索後，以臺北市政府副市長的身分銜命代理工務局局長時，在寫給工務局同仁的一封信內提到：⁴⁷

大部分人都有上菜市場買東西的經驗，但更多的人根本沒有政府採購的經驗。我們自己也不容易用很簡單的話在很短的時間內講清楚，「單價」的議題只好繼續發燒。

⁴⁶參閱附錄四：2012年10月5日林建元訪談錄。

⁴⁷參閱附錄八：林建元(寫給工務局同仁的信，2010，9月13日，「工務局不但要贏回清白，更要贏得尊重」)。

(三) 複雜的植栽採購

園藝與景觀是一體的產業，都包含設計的概念，也都使用花卉植栽作為材料，又稱為植栽工程。而植栽工程的特殊性源自於花卉植栽是「活體」，植物一旦開始成長，就開始朝向它的死亡時間，必須計較植物的保活問題；如果是供作展覽及觀賞用，尤其在意花卉、植物的保鮮期，不能有耗損。所以，品質與保活的要求是植栽工程的二大重點，一般植栽至少有六個月的保活要求，而展覽用植栽也多有必須先行種植，或假植栽培等先程序。換句話說，栽培植栽需要花費時間成本，採購需求與價格息息相關，植栽工程的採購比較像是訂製財物的採購，但是，植栽栽培必須付出勞力，所以性質異於一般的採購案。

以成本概念分析植栽工程採購，植栽單價至少包含植栽本身的成本、種植施工成本、養育維護成本、品質確保成本、供貨無虞成本、設計藝術成本、管理成本及保活時間成本等。即使是同一品種的植栽，規格大小不同，價格會有差異；而不同的養育與施工方式，計價方式也不同；植栽採購的目的不同，品質的要求也不同，足見植栽的特殊性及其計價方式的多樣性。

以花價風暴的空心菜與九層塔為例，因為空心菜的規格、大小與使用目的，影響價格高低；灌木型規格或草花型規格的九層塔則報價差異

大；灌木型又依樹的大小區分，而有差異。這些常見的花草植栽品項、規格就已經種類繁多，更遑論花博展出的植栽尚有特有植物與稀有植物，確實難以核對植栽多樣化的價格。

花博的園藝植栽面積達 70.91 公頃，在六個月展期內，展館、展場景觀所需植栽約 2,524 萬株，種類約 1600 類，約 3300 個品種。選用共有超過 185 種的臺灣原生或特有種植物，在珍稀植物區，選用的植栽還有臺灣特有、稀有植物，更是突顯植栽豐富又多樣化的複雜特性。⁴⁸林建元在接受訪談時如是說植栽工程的複雜：⁴⁹

植栽工程是一個特別的採購行為，園藝的採購行為，不是買馬克杯、買桌子或車子，買車子上網譬如買 TOYOTA 這樣的規格就好了。但是購買的是植栽，植栽買法很多，可以是買來吃的，買來種的，買來負責維護保固多少，也可以買來一定的幾年的，要有多少的高度、多少的直徑的，隨著…就像去建國市場看，一樣是桂花有 50、200、300 元的，差在那裡？七里香有好幾十萬的，為什麼？都叫七里香，人家照顧多少年了。後面都有規格的東西，簡單講，都被簡化、被操作了，污名化了，誤解是被操作出來的。

(四) 資訊不對稱(asymmetric information)

一方擁有另一方所不知道的資訊時，就會產生「資訊不對稱」的問題，而掌握資訊較充分的一方，往往取得較有利益的優勢；反之，則處於較劣勢。政府採購制度下的採購行為，機關向擁有採購資訊優勢的廠

⁴⁸參閱臺北市政府產業發展局 2012 年 4 月 23 日公布的「2010 臺北國際花卉博覽會—園藝植栽」。

⁴⁹參閱附錄四：2012 年 10 月 5 日林建元訪談錄。

商購買採購資訊，就是「資訊不對稱」所必須付出的代價；身為購買者的政府機關往往也因為不清楚交易對象的廠商是否有足夠的能力生產、製造或完成約定事項，這是「資訊不對稱」所產生的問題；由於「資訊不對稱」的隱藏行為(hidden actions)，政府機關內部辦理採購的主辦機關首長，無法直接觀察到採購人員的採購行為，從而產生採購資訊掌握度的落差問題；又因為「資訊不對稱」的隱藏特性(hidden characteristics)，⁵⁰政治人物、媒體與民眾想知道卻無從瞭解並清楚政府機關的採購行為，這也是「資訊不對稱」所產生的問題。

是否掌握正確資訊對於判斷與決策行為至關重要，因採購行為所引發的花價風暴，「資訊不對稱」現象在整個風暴中如影隨行。民眾因為訊息的來源與資訊的落差，只能接受政治人物斷章取義的說法，與媒體強力傳遞的片面資訊，使得整個花博的採購行為提供政治操作的空間。林建元如是說花博採購的部分資訊問題：⁵¹

品項是靠文字的說明規格規範，對一般的老百姓無法認知，無法去看到的，所以無法瞭解的。所以就叫做部分資訊。

⁵⁰艾克羅夫(G.A.Akerlof)、史賓斯(A.M.Spence)與史蒂格里茲(J.E.Stiglitz)等三位美國經濟學者，以「資訊不對稱市場分析」(Asymmetric Information Market Analysis)的研究，獲得2010年諾貝爾經濟學獎。資訊不對稱包含二點：1.隱藏的特性指交易時一方知道本身的特質，另一方想知道卻無法得知。2.隱藏的行為指一方的行為影響交易的進行，另一方卻無法直接觀察。

⁵¹參閱附錄四：2012年10月5日林建元訪談錄。

(五) 問題的本質易與庶民的語意混淆

為什麼植栽單價與市價差這麼多？當提到花博 171 天的展期花費 95.1 億元，創造的經濟效益高達 430.68 億元時，民眾可能感受到只是單純的數字，不認為具有太多的意義，也不會有什麼知覺與反應，但是，「一株杜鵑高出市價八倍」、「南美蟛蜞菊一株是市價的 20 倍」、「空心菜一株 20 元」、「一株九層塔 200 元」，這就是民眾能解的庶民語言了。而且爭議的系列花價，個個都是民眾平常用得到、看得到、吃得到的「庶民蔬菜」、「庶民花卉」。

當工程採購的品項名稱與民眾常用的品項名稱是相同時、或是商業用的名詞與工程用的名詞相同時，即使內涵不同，就會發生語意上的混淆。林建元針對採購品項名詞如此說：⁵²

探討的是花博這件屬於景觀工程裡面園藝裡面的採購東西，特別是花、菜，這些都是屬於庶民名詞，這是問題的本質，提供炒作空間。

⁵²參閱附錄四：2012 年 10 月 5 日林建元訪談錄。

貳、以政府採購法視角理性檢核採購行為

花價風暴中，政治人物從行政部門的採購行為發掘問題的爭議，來炒作議題點，那採購行為到底有沒有問題呢？從政府採購法的視角，探討政府採購法理性制度架構下採購行為應有的行為，與實際發生的採購行為，檢視相關影響因素其間的落差，進行分析採購行為的問題。在探討之前，必須先討論政府採購流程與工程生命週期的概念，俾全盤認識政府採購行為。

政府採購流程自研擬採購計畫、蒐集採購資訊、訪查規格及價格、編列預算、提出請購、訂定招標文件、公告招標、訂定底價、開標、審標、決標、履約管理，迄至驗收結算、保固結案等一系列流程，稱為採購行為。以公共工程為例，工程的生命週期導入管理概念，將整個工程投資期間，從設施出生到拆除重建的時間劃分為規劃（Planning）、設計（Design）、施工（Construction）、維護（Maintenance）再加上最終營運管理（Management）工作等五階段；施工與保固維修階段屬於工程採購，而規劃、設計、監造與營運管理則屬於委託技術及專業服務的採購範疇。政府採購流程與工程的生命週期如圖 5-2。

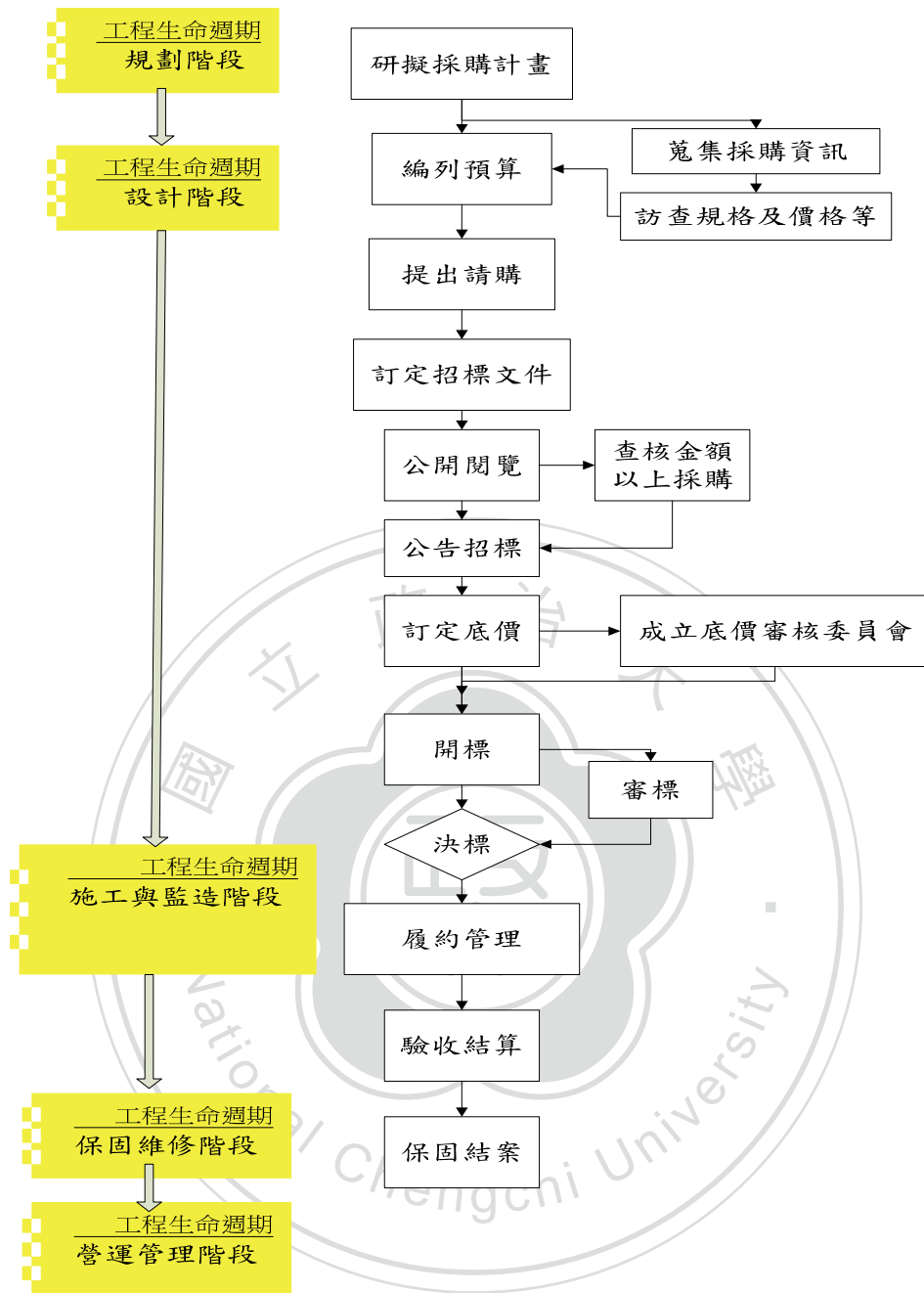


圖 5-2 政府採購流程與工程生命週期

資料來源：研究者自製

採購程序先由業主(政府機關)依採購需求提出規劃構想，或委託顧問公司進行可行性評估、提出初步規劃並估算工程採購總經費後，透過公開程序委託顧問公司或建築師等廠商進行細部設計及編列工程預算，業主於確認施工圖說及預算經費後，依招標策略採「最有利標」或

「最低價標」方式辦理公開程序的招標，決定工程承攬廠商委託施作。在工程階段，由業主自行或委託監造單位監督施工品質及掌控工程進度，工程竣工後辦理驗收，於驗收合格後，結算經費給付工程承攬廠商，工程廠商繳交結算經費的 3% 作為保固保證金，最後再交由業主或委託專業管理採購成品。在整個工程的生命週期，不論委託技術服務或工程採購，每一階段的執行情形相互影響，環環相扣，也就是一個工程的採購流程牽涉到業主、設計廠商及工程承攬廠商等三個單位，有時候依工程的採購金額及性質，還包括辦理評估作業的工程顧問公司等第四個單位。

確保工程施工品質是工程的核心價值所在，在履約過程中，工程承攬廠商依契約的規範施工，監造廠商依工程契約監督審查，業主依工程契約核定與管理，三方的關係匯集在一個工程契約的履行。而政府機關的招標文件就是訂定書面契約文件的主要來源。亦即，招標文件的研擬品質，是決定招標、決標、履約管理及驗收結案等後續採購行為，是否能如期如質完成的重要里程碑，因此研擬招標文件的前置作業至關重要。也就是說，工程招標前規劃、設計的生命週期階段，包括設計圖說、規格規範及編列預算書，以及招標文件的審查作業，對工程施工品質與履約進度影響深遠。而編列預算是依據設計圖說與規格規範計算而來，由政府機關委託的技術服務廠商所掌控，政府機關則負有審查預算編列

合理性的責任。換句話說，一般工程由委託設計廠商編列預算提供身為業主的政府機關參考，政府機關有增減預算金額，確定最後採購預算的責任。

政府機關一旦覈實審查委託技術服務廠商所編列的預算，也就同步審查完成拿來作為招標文件的設計圖說與規格規範。簡言之，在整個工程生命週期中，政府機關在編列預算階段所扮演的角色，對後續工程的完工品質與履約成果具有決定性的影響。

回到花博花價風暴的花價問題，其根本問題就是「編列預算」出問題了。花價風暴的核心議題就是「花價」，花卉植栽單價的編列，組成植栽類工程項目的預算詳細表，彙集工程其他類別的工程項目，組成整個工程詳細價目表，加總計算後的總工程經費就是一個工程依設計所需的項目實際編列的預算數額。當工程單價被質疑編列過高時，工程總經費就有預算編列過高的可能性。亦即，外界認為「花價」過高，就是浮編預算，是一種浪費公帑的行為，這是民眾所在乎的。

花價風暴中的採購預算到底有沒有過高？到底有沒有遵守程序編列呢？如果符合預算編列的程序，為什麼外界會質疑花價過高呢？接著將針對採購預算編列與價格關聯的重要因素，從政府採購法的視角，探討理性制度架構下應有的採購行為，逐一檢視花價風暴中的實際採購行

為，分別就新生高與花博花價部分，依採購預算編列的規定對照，進行解析其間的落差，以歸納發現辦理採購人員的行為決策問題。

一、編列預算程序應有的理性採購行為

編列預算的標準作業程序該如何執行？這與施工估價息息相關，編列預算的作業規範分為規劃階段與設計階段，這裡的規劃指初步規畫，在這一階段完成規劃後工程可能繼續執行或不繼續執行。如果確定執行，則進入委託設計階段，確定招標預算金額。

(一) 規劃階段估算工程經費

就一般工程而言，在規劃階段，由業主提出規劃構想後，委託規劃廠商現場勘查，參考「公共建設工程經費估算編列手冊」規定，估算計畫成本，就先期規劃之主要工程項目和數量估算，參考市場行情的物價與相關人、機、工、料及組合價編列。採用分項工程成本概估法估算後之工程經費，原則上不得超過「中央政府總預算編製作業手冊」標準概估之金額；如有委託專案管理廠商，則由專案管理廠商審查後，主辦機關依「政府公共工程計畫與經費審議作業要點」規定送請審議，經立法程序完成法定預算。

(二) 設計階段編列工程經費

就一般工程而言，在設計階段，委託技術服務廠商在法定預算額度內，將工程計畫進一步施行細部規劃設計，製作設計圖說及規範，並依設計圖說檢算工程數量、分析工程單價、編列工程詳細表。所編製採購預算書包含預算總表、各類工程施工費的詳細價目表、單價分析表、數量計算表、資源統計表等採購預算文件。特別說明採購預算書各項文件互相關聯，單價分析表分析各工項的組成成分及其價格分析，也就是成本分析與訪查市場行情的價格，單價組成後的價格就是詳細價目表內該工項的價格；詳細價目表由各工項的價格及數量組成，數量計算表則是各工項數量的整體呈現，彙集各類工程詳細價目表的施工費後，決定預算總表的直接工程費，加上間接工程費就是一個工程的施工費。預算總表內容除招標工程施工費外，尚包括監造管理費、供給材料費、試驗費、委託代辦費等工程發包以外之相關成本費用。

依規定，編列預算單價分析時，必須考量成本、市場行情、政府機關歷史決標資料，及未來物價波動趨勢，並依工程設計圖說、規範、與其他契約要求，編訂合理的工程預算。

(三) 臺北市政府編列工程預算的準據

臺北市政府各機關編列工程採購預算應考量成本、參考公共工程委員會(以下簡稱工程會)「公共工程價格資料庫」常用工料單價、臺北市議會審定之年度工程預算單價、營建物價資料庫、市場訪查行情，並參酌「公共建設工程經費估算編列手冊」等編列預算單價。新工處內部規定預算編列的標準，單價的部分先參考市議會審定單價編列；沒有審定單價則由顧問公司以專業判斷並參考工程會的價格資料庫。

臺北市政府於 2010 年 8 月 10 日要求各機關委託設計廠商必須依政府採購法第 46 條及其施行細則第 53 條訂定底價的規定，考量成本、市場行情等訂定合理的預算單價；設計廠商就工程中數量及金額較大之工項，提供書面訪價及單價分析表予機關。於 2012 年 12 月 26 日重申不宜逕行引用臺北市議會審定工程預算單價，並且定義訪價來源包括參考工程會「公共工程價格資料庫」及「大宗資材價格」、臺灣營建研究院發行之「營建物價」及「公共工程常用植栽手冊」等提供的價格資料。

(四) 工程流廢標後調整預算

臺北市政府針對所屬各機關辦理工程採購流標、廢標案件後續標辦的作業訂有「加速工程採購流標、廢標後續標辦處理作業程

序」，⁵³規定流標原因如係無廠商投標，因時程急迫或其他重要因素，得依政府採購法第 22 條第 1 項第 2 款規定，以原定招標內容及條件，改採限制性招標。如時程不急迫，必須檢討流標原因，檢視是否宣傳不足，或修正調整不合理之處，如係預算不足，在議會審定預算額度內調整採購預算金額，續辦招標。至於廢標原因如係廠商報價，或平均有效標廠商報價高於底價，但低於議會審定預算時，發包單位應重新檢討底價之合理性，或確有緊急情事，得超底價決標；如廠商報價高於議會審定預算時，邀請設計、業務單位分析廠商報價與預算的差異，檢討原因，在不影響工程品質及功能需求前提下，調整工程內容或減項採購，或選擇在計畫預算內勻支、相關科目內支用、動用預備金、追加預算辦理。

工程採購案件流、廢標後，經檢討如必須調整採購預算金額，仍回歸至原始設計階段，檢視預算書編製是否合理，調整預算單價的方式則依照預算編列的程序，合理調整預算書及訂定底價。

二、花價風暴的實際採購行為-新生高工程部分

經彙整臺北市市議員及媒體所提出的質疑，以及 2010 年 9 月 4 日

⁵³無廠商投標或投標數未達三家謂之流標，已開標審訂不合格或廠商報價未進入底價謂之廢標。

臺北市政府政風處的專案調查報告、臺北市議會市政總質詢報告，佐證研究者的訪談，歸納新生高工程的問題爭議點：

1. 2008年4月7日第六次招標，3家廠商所報總價均高於新生高工程的招標預算金額，被質疑浮報投標價格；而委託設計廠商昭凌未訪查市場行情，逕以第六次3家投標廠商所報各項目單價的平均值調整新生高工程大部分各項目單價，彙總編列第七次招標的預算金額。
2. 第七次招標預算詳細表有176項目於備註欄中註明「參考3家平均單價」，超過120項直接以3家廠商單價平均值調整，且3家廠商報價之單價差異甚大，昭凌未剔除不合理的單價，逕依平均值進行調整，以致各分項單價異常，悖離市場行情。
3. 昭凌以第六次3家投標廠商最低報價19億5,000萬元(新生高架工程13億9,000萬元整、中山二橋工程5億6,000萬元整)，推估新生高架工程市場合理價格，新工處於第七次招標的簽表示：「目前合理並吸引廠商投標意願之價格為在13億9,000萬元左右。」⁵⁴

⁵⁴資料來源：臺北市政府新工處於2008年4月11日第七次招標的預算簽呈內容。

4. 新工處副總工程司於 2010 年 8 月 20 日回應「一株杜鵑高於市價 8 倍」時表示，工程於 2008 年發包時都有做訪價；陳智盛於 2010 年 8 月 30 日回答市議員賴素茹質詢時表示，第七次招標沒有經過詢價。⁵⁵另於 2012 年 11 月 13 日訪談陳智盛表示，新工處的工程規劃編列預算時，會依程序召開「預算審查委員會」審查新生高的工程預算，於流、廢標六次後，因時程壓力，在設定足以吸引廠商投標的採購預算金額下，進行各單項價格的調整。⁵⁶

5. 「新生高架橋改建工程專案調查報告」指出第七次招標調整預算過程：⁵⁷

新生高工程計有 449 項工項，其中 176 項以 2008 年 4 月 7 日第六次公開招標 3 家投標廠商所報單價平均，部分參考工程會價格資料庫編列，經昭凌計算後第七次招標原擬調整之預算為 13 億 1,430 萬 4,336 元，仍然低於第六次招標投標廠商最低報價 13 億 9,000 萬元，認為不足以吸引廠商投標。經計算其與最低報價廠商二者間的差距為 5.76%，因此將預定調整的預算 13 億 1,430 萬 4,336 元，往上調高為 13 億 9,000 萬元，並以 5.76%調整各項單價。

⁵⁵《臺北市議會公報》，2010，〈市政總質詢第 1 組〉，81（14）：4565。

⁵⁶參閱附錄六：2012 年 11 月 13 日陳智盛訪談錄。

⁵⁷臺北市政府廉政肅貪中心專案調查小組，2010，〈「新生高架橋改建工程」專案調查報告〉。

6. 同一標案新生高工程相較於中山二橋部分項目偏離市場行情，造成同一工項「一案二價」的不合理情形。⁵⁸

(一) 專業的見解

新生高工程自 2007 年 11 月 6 日開始第一次招標，迄 2008 年 4 月 23 日決標。由圖 5-3 及圖 5-4 顯示工程招標期間適逢鋼筋飆漲，鋼筋價格從 2007 年 11 月至 2008 年 7 月間飆漲，於 2008 年 7 月到達漲價的最高峰，每噸高達 3 萬 3,000 元到 3 萬 5,000 元；工程原物料價格飆漲至 2008 年 7 月開始下跌，營造工程物價指數亦飆漲至 2008 年 7 月始趨向平穩。⁵⁹以致工程歷經連續五次流標，一次廢標情事。依工程會發布的資料顯示 2008 年 5 月之前 100 萬元以上工程採購流廢標預算金額比率為 28.25%，顯見因鋼筋價格飆漲，工程採購案件流廢標情形是全面性存在，非獨新生高工程。工程迄第七次招標時，才於時程的壓力下，將招標預算一次調漲 3 億 2,158 萬 3,201 元，造成「浮編預算」之質疑。預算是否真的浮編嗎？從監察院及稽核單位的角度審視檢核，輔以臺北市議會的質詢報告，以及研究者的訪談，提供專業的見解如下：

⁵⁸臺北市府廉政肅貪中心專案調查小組，2010，〈「新生高架橋改建工程」專案調查報告〉。

⁵⁹資料來源：公共工程委員會於 2008 年 9 月 16 日發布「促進政府公共工程順利決標之措施及公共工程採購決標情形」P5

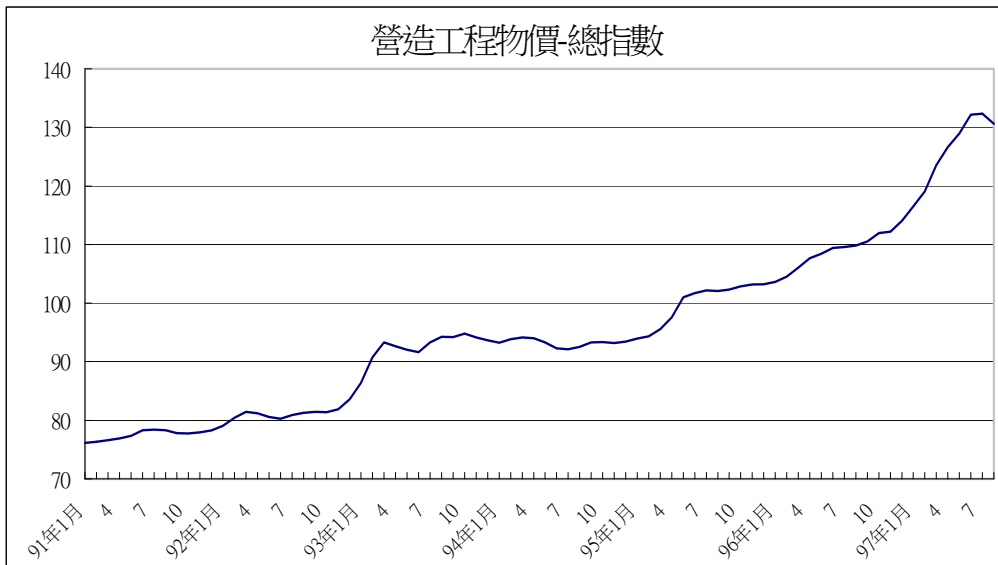


圖 5-3 2008 年營造工程物價指數趨勢圖
資料來源：工程會，2008

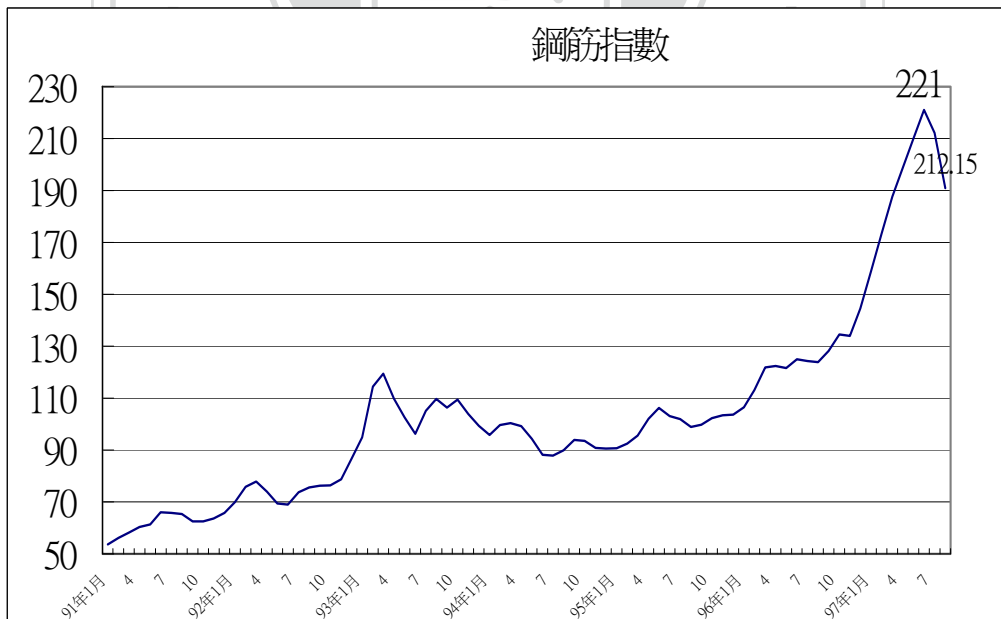


圖 5-4 2008 年鋼筋物價指數趨勢圖
資料來源：工程會，2008

1. 監察院 2011 年 4 月 12 日公布新生高工程調查報告針對浮編預算的判斷準據提出見解：

是否涉及浮報價格，理應以第 7 次招標時之物價、施工條件（包含：施工困難度）、施工工期、施工期間物價漲跌預測等因素，重新估計當時「廠商有能力且願意投標承包之合理市價」，再與第 7 次招標預算相比較其差距。

2. 監察院於同一份調查報告針對採 3 家廠商平均報價調整流廢標後的採購預算，是否有浮編預算情事亦提出見解：

於第 7 次招標前，已歷經 5 次流標，1 次廢標，顯見前 6 次招標依正常程序訪價所編預算皆非「能順利完成發包」之「市場行情」，…乃以「3 家廠商平均報價調整預算」方式編列第 7 次招標預算，該處依內規雖能在議會審定之預算額度內編列招標預算與底價，然因疏於檢討各細項價格之合理性，致遭外界質疑。

3. 工程招標期間適逢鋼筋飆漲，物價隨之上漲，當時臺北市政府採購科長張郁慧於 2010 年 8 月 30 日在市議會接受質詢時表示，調整招標預算依工程會指示：⁶⁰

新工處招標 6 個月…當中，物價飛漲嚴重，…由於物價波動因素，導致新工處詢價過程困難，廠商又不願意提供報價，情況係屬全國性問題，…工程會於 96 年 12 月 7 日來函，提供促進招標和決標效率措施一覽表，當中清楚提到，如果流標或廢標是因為底價或預算偏低造成，相關單位應該檢討調整預算或底價，甚或調整工程內容。只是當時新工處曾說明，調整工程內容將影響後續採購效益，因此只能考慮調整預算單價。…由於該案遲遲無法順利決標，相關單位理應積極尋求解決之道，既然預算不夠，調整預算單價不失為一種方式，而且是普遍性的做法。

張郁慧接續回答市議員吳世正的質詢，表示新生高工程的預算編列方

⁶⁰ 《臺北市議會公報》，2010，〈市政總質詢第 1 組〉，81（14）：4555-4561。

式是「不妥」不是「不法」：

從(稽核)報告中最後一點(流、標 6 次)可以清楚知道，調整預算其實是必要的手段，但是新工處採用 3 家廠商報價的平均價格編列預算金額，小組核有不妥，認為應檢視市場行情。因此本案顯然是「不妥」，而非「不法」

對於採用平均 3 家廠商的報價調整預算，認為是反映市場行情：

採用 3 家廠商的平均報價調整預算，乃便宜行事之舉，因為作業過於簡化，能否真正反映市場行情，仍有疑慮，所以必須請新工處提出說明。據當時新工處解釋，是因為詢價困難，既採公開招標方式辦理，廠商報價其實也是反映市場行情的一種方式。

4. 張郁慧 2012 年 10 月 3 日接受訪談，針對第七次招標一次調足 3 億元表示，符合公共利益及採購效益：⁶¹

在物價波動的時候，每一天的成本都在變動中，履約的成本都在變動…事實上它永遠都在變動…第七次招標金額十三億多元，比第六次一次調足三億多，因為採購法講究程序，在這個程序上二個專業領域的衝突，造成他沒辦法被法官或民眾接受…預算本來就不夠，那你叫誰來標，殺頭生意有人做，賠本生意沒人做。…本來就該一次調足呵，在我來看，要不然公務人員在做假的，你事實上必須為公共利益、為你的採購效益。

張郁慧接續談論流廢標後的策進作為應該一次調足：

市府規定流廢標以後的策進作為…如果家數不足，或發現根本沒有人願意來投標，就要去做檢討。…如果屬於預算不足本來就要調整了。…，單純是錢不夠那你本來就該調整。那該調整它有沒有告訴要慢慢調呢？沒有呵！而且，這種東西也不需要寫在法裡面，也不需要寫在規定裡面呵，這是一個普通的基本認知呵！問題根本不在那裡！我個人認為沒有所謂的慢慢調。…那不是一個正確的、應該有的作為，那只是一個自我保護的作為。

⁶¹參閱附錄三：2012 年 10 月 3 日張郁慧訪談錄。

5. 針對同一標案新生高工程與中山二橋工程「一案二價」的不合理

情形，張郁慧 2012 年 10 月 3 日接受訪談提到：⁶²

大標帶小標，因為這一標的預算是夠的，那一標預算是不夠的，這是最標準的「截長補短」，他(廠商)這一邊沒辦法賺錢，那一邊可以賺錢的。新生高的法定預算是夠的，中山高的法定預算是不夠的，當時中山高編的預算是比較早，後來預算就不夠啦!所以才會出現一個標案二個工程單價不一樣，事實上這是個習慣性的做法，而且對公共利益是最好的。…廠商實務上是會有所謂的「截長補短」(報價)。

6. 臺北市政府採購稽核小組於 2008 年 5 月 20 日實地查核新生高工

程，於 6 月 30 日提送的稽核報告指出委外設計廠商有預算編列不

實情形：⁶³

前經五次招標而流標，並一再修正預算金額，然依舊未見任何成效，致使在物價飛漲之當時又需更加提高預算金額因應，造成流標次數越多，預算金額越加調高，請…檢討委外設計廠商是否有預算編列不實情形，另本案於第 5 次流標後，委外設計廠商逕以 3 家投標廠商之各項單價檢討本案預算金額，除少數項目之鋼筋價格參考工程會資料庫外，多採該 3 家廠商之報價而編製預算金額，核有不妥，應視市場情形，請嚴加督商，避免變更設計時有類似情形發生。

(二) 解析

綜合歸納新生高工程實際採購行為的爭議點，從監察院及稽核單位等專家見解，輔以臺北市議會質詢報告，以及訪談受訪者的見解，將政府採購法應有之理性行為與實際採購行為對照分析，檢視政府採購法與新生高工程個案事件實踐不一致的現象，釐列其間的落差實際原因，編

⁶²參閱附錄三：2012 年 10 月 3 日張郁慧訪談錄。

⁶³參閱臺北市政府採購稽核小組稽核監督結果及缺失改善報告，2008 年 5 月 20 日。

製表 5-4 新生高的理性採購行為檢視表。

表 5-4 新生高的理性採購行為檢視表

實際的採購行為	檢視現象	政府採購法理性應有的採購行為	落差的實際原因
第六次招標3家廠商投標總價均高於招標預算金額。	覈實編列預算	廢標原因如係廠商報價高於底價，但低於議會審定預算時，發包單位應重新檢討底價之合理性。	工程主要材料價格高漲。
委託設計廠商未訪查市場行情	訪查市場行情	考量成本、參考工程會價格資料庫的工料單價、臺北市議會審定之年度工程預算單價、營建物價資料庫、市場訪查行情等。新工處內部規定預算編列的標準，單價的部分先參考市議會審定單價編列；沒有審定單價則由顧問公司以專業判斷並參考工程會的價格資料庫。	時程壓力及工程主要材料價格高漲，廠商不願意報價，詢價困難。過於簡化程序，認為採公開招標方式辦理，廠商報價是反映市場行情。設定足以吸引廠商投標，能順利決標的價格。
176項目參考3家平均單價，其中120項直接以3家廠商單價平均值調整。	覈實編列預算單價		
3家廠商各項投標價單價差異甚大，未剔除不合理的單價，逕依平均值進行調整各項單價。			
平均第六次3家投標廠商單價調整各項單價，彙編第七次招標預算。			
以第六次3家投標廠商最低價，推估合理價格，一次調足三億元。			
彙編平均值後總價與推估市場合理價格二者間的差距5.76%再一次調整各項單價。	合理調整預算金額及公開招標	流、廢標後，經檢討如必須調整採購預算金額，仍回歸至原始設計階段，檢視預算書編製是否合理，調整預算單價的方式依照預算編列的程序，合理調預算價格。	
同一標案新生高工程相較於中山二橋部分項目偏離市場行情。	合理調整預算金額	重新編列預算送議會審議	編列預算時間差，物價波動，大標帶小標。

資料來源：本文

檢視結果發現新高工程的問題在於預算編列階段。新高工程在法定預算額度內，一次調足預算金額不是問題，問題在於調整預算的方法與規定的預算編列方式不相符。為什麼無法依照規定的方式調整單價、編列預算呢？機關辦理採購人員沒有確實審查委託技術服務廠商所編列的預算的原因為何？

1. 依規定編列預算必須考量成本及市場行情，實務上，依程序於設計階段所編列的採購預算金額通常與實際決標金額不會相等，也與最後的工程結算金額不同。然而，估價的基礎都來自於市場行情，造成最終價格差異的原因有四點，除了估算數量的不準確外，其他三點與價格相關的因素將可能造成無法全然依照規定的方式調整單價、編列預算，亦使得辦理採購人員無法覈實審查所編列的預算：

- (1) 第一個因素是時間落差

自完成編列預算起，至招標決標止，工程項目各項單價的市場行情都在變動中。這種情形尤其常見於多次流標與廢標的工程招標案，特別是在物價遽烈波動的期間辦理招標，預期物價上漲幅度的不確定性大，廠商也不願意在「一日三市」的情況下提供報價，詢價困難，以致預算編列失真，無法貼近市場行情。新高工程流標五次，無廠商投標，就是因為委託技術服務廠商昭凌未具備預測物價波動

的能力，無法預估物價變動的幅度，以致在訪價困難的情形下，無法覈實調整工程預算。投標廠商也因為無法預估市場行情的趨勢，所以不願意投標。

(2) 再者，是價格計算的成本不同的因素

依訪查市場行情所編列的採購預算價格，與廠商投標實際計算的成本分析方式不同。原因在於投標廠商的規模大小不同，實力不同，在各個工項領域各有擅長與優勝之處，有時僅是材料庫存出清、商業經營固定成本的充分利用與採購工料成本的稀釋分攤等考量因素，即可以低於市場行情的價格投標。因此各個廠商對同一工程之承包成本有高有低，履約成本無法一致，投標價格自然無法一致。而編列預算在於適當反映工程成本，在每家廠商擁有的條件不同的前提下，透過訪查廠商報價，作為精確估算各工項的成本的資料，無法有價格比較的基準。

(3) 透過公開招標、總價決標最低標得標的市場運作機制，找到市場行情的方式相對有效率的觀念深植人心。

公共工程多採公開招標方式，以總價決標最低價得標原則辦理招標，乃藉助於這個公開市場的公平競爭機制，讓有能力又有意願

的廠商參與投標。決標價格是有意願廠商之間的「最低總價」，得標後以決標價格依照機關的預算單價調整各工項單價；廠商在「最低總價」範圍內依照契約規定的規格、品質、數量，於期限內完工，驗收合格後，政府機關以該「最低總價」給付工程價金。也就是說，公開招標總價決標的市場競爭機制，得標廠商在一個相對低的總價下承攬全部工程，決標總價已具有政府採購法賦予的正當性，各細項單價只做為估驗計價參考用，在沒有變更契約的前提下，比較各單價沒有意義。申言之，因為透過公開招標，政府機關編列的採購預算，有了投標廠商不同成本考量的不確定變數，造就了決標總價不等於市場價；再經由政府機關以預算單價為基準等比例調出來的契約單價，當然不會與實際的市價相符，這是簡淺易懂的邏輯，單價的比較毫無道理。

各家投標廠商各自有一套專業的估價方法與詢價管道，依據各自的實力估算報價，就是代表著投標當時最新的市場行情。政府機關透過公開招標的市場機制，結合採購預算金額與最新的市場行情，將稍早訪查市場行情所編列的採購預算金額的泡沫價格過濾，除去浮報價額後，呈現最貼近市場行情的合理預算金額，得出決標價格，這是公開招標的設計精神，也是預算金額不會等於決標金額的原因。

既然成本估算及訪查市場行情有困難，業主會認為投標廠商的報價也是一種反映市場行情的方式，透過公開招標，經由投標廠商的報價，讓市場機制去運作，找到真正符合的最新市場行情，是一種比較有效率的方式。況且，物價一直在變動，基於時間差，公開的價格資料庫及書面反映的市場行情指數，不可謂是正常的市場價格，所以投標廠商的報價相對客觀。新生高工程就是在必須完成決標的期限壓力下，因物價大幅波動，詢價困難，以平均 3 家投標廠商報價的簡便方式，一次調高預算 3 億 2,159 萬 9,114 元，冀望以公開招標方式，讓市場機制去運作的典型例子。

2. 價格資料庫的價格資訊是「參考價格」非「標準價格」，僅止於參考，必須經由辨識判斷適正參用，卻無提供判斷準則：

(1) 編列工程工料單價、組合價格參考「公共工程價格資料庫」、營建物價資料庫及臺北市議會審定之當年度工程預算單價，所提供的參考單價都有價格區間，其價格資訊僅做為預算編列的參考，適用時涉及人員的個別判斷，決定的價格將因個別認知的差異，導致審查工程採購預算的困擾。

(2) 編列預算的方式應視實際需求及使用目的，考量工程性質，因應施工地點及工期的長短，依據施工規範及對施工品質的要求，在合理範疇內彈性編列預算。

(3) 編列工程項目單項價格時，資料庫已有的參考材料單價，仍有可能必須組合其他非參考價格的材料單價，所編列得出的組合單價及預算涉及價格判斷，結果將因人而有差異的表現。況且，仍有部分工項的價格無法編入工程會價格資料庫提供查詢，尤其工項名稱背後不同的規格代表不同的價格，這是無法於價格資料庫呈現的。

(4) 臺北市政府是唯一一個必須將工程單價送市議會審定的地方政府，議會審定的單價與工程實際編列預算有年度時間差，產生編列的預算與實際市場價格不符合，尤其在物價大幅波動時，議會審定的單價的確會有預算追不上實際價格，或遠遠落後真實行情的情形發生。這從臺北市政府於 2012 年 12 月 26 日答覆審計部臺北市審計處核有臺北市議會審定工程預算單價皆高於市場價格，重申各機關編列發包施工費時，不宜逕行引用臺北市議會審定工程預算單價，應覈實訪查最新市場價格可稽。

3. 訪查市場行情是一個不確定的概念，無訪價及抽樣方法可稽：

採購預算的編列與底價的訂定有連動關聯性，無論編列預算或訂定底價依規定皆應考量市場行情，而預算編列與底價訂定合理與否，判斷準則允為其與市場行情的差距。在政府採購法的架構下，編列預算與訂定底價二階段訪查市場行情的設計，存在著不同的作用，其差別在參考的時間點不同，目的以求得最接近市場行情的契

約價格。這從審計法施行細則第五十五條規定，各機關辦理招標預估底價的各項目單價，應依據最近市場行情核計可鑑。一個工程採購案件從完成預算編列送議會審議，至辦理招標已是隔年的事了，編列預算當時參考的市場行情可能已不是招標當時的市場行情，合理的決標價格端賴合宜參考最新的市場行情，據以正確訂定底價，確立決標價的合理性與正當性。

爭議之處就在於市場行情是一個不確定的概念。在時間面向，市場行情每天都在變動，沒有任何專業人員或承辦採購人員會有時間對所有工項一一訪價，使每一工項單價都符合市場行情；在空間面向，每家廠商實力不同，成本不同，報價不同，所謂的市場行情就會有價格區間，區間範疇大小也考驗著訪查人員的判斷，實務上不可能全部廠商一一詢價。在眾多的報價中，如何取法？每個訪價者所訪出來的價格都不會一樣，這是「瞎子摸象」的問題。訪價的標的如果是財物就相對簡單容易，有成品與明確的市價可循；如果財物含安裝，價格的計算必須考量施工現地的狀況，報價又複雜一些，無一定的標準。如果是簡單的工程，廠商可能必須審視施工圖，知悉施工的難處與風險所在，所訪的價格才接近真實；一個規模大的工程，工程細項龐雜，訪價又何其容易？

監察院於 101 年 3 月 18 日的調查報告界定訪價是「價格預測技術」，是對工程採購案進行「合理市場價格」之「抽樣調查」，⁶⁴工程會也函示政府採購法無訪價及抽樣方法之規定。⁶⁵實務上，工程主辦機關有三種訪價的方法，第一個就是機關內部訂定的工料分析，在臺北市府就是議會審定單價；第二就是訪查公開的專業營建物價；第三就是電訪供應商的部分，屬於不是經常使用的工項，仍然必須向相關的廠商詢價。

如果訪查市場行情有實務上執行的困境，那訪查市場行情將依舊是個不確定的概念，如此所編列的預算是否覈實，在客觀認定上將會有爭議。

4. 委託技術服務廠商在編列預算程序上，扮演重要的關鍵角色：
 - (1) 委託技術服務廠商各自有一套專業的估價方法與詢價管道，編列預算是否精準合理，端視廠商的專業能力，與政府機關對編列預算經費的態度。在通常狀況下，政府機關委託設計與監造的建築師或顧問公司會故意提高工程經費，以便在監造部分的費用依建造費用百分比法⁶⁶計價的前提下，服務費跟著工程費一起調高；而工程主辦

⁶⁴資料來源：監察院 2011 年 4 月 12 日 100000166100 交調 19 新生高調查意見：p15。

⁶⁵資料來源：監察院 2011 年 4 月 12 日 100000166100 交調 19 新生高調查意見：p20。

⁶⁶建造費用百分比法指工程完成時實際施工成本，委託監造廠商依契約約定建造費百分比結算費用。

單位有時候也會要求建築師或顧問公司寬估單價編高工程預算，避免總價太低利潤較少，無法吸引廠商投標。也就是說，機關辦理採購人員恐懼採購案無法順利決標的矛盾情結，造就了委託技術服務廠商未依照程序編列預算的背景原因。反觀，如果委託技術服務廠商的估價能力具有公信力，政府機關辦理採購的人員何來恐懼？

- (2) 新生高工程浮報工程價額的疑雲，委託技術服務廠商昭凌在其中就是扮演重要的關鍵角色！新生高工程的可行性評估即是委託昭凌提出初步規劃報告及概估工程經費，也是由昭凌承攬後續的規劃設計及監造的服務契約，負責編列新生高的工程預算。整個新生高工程的採購需求與過程中可能的變化只有昭凌最清楚，招標過程經歷六次流、廢標，遲遲無法決標出去，與工程經費未吻合市場行情有關，昭凌有被質疑專業度不夠之處。如果一開始昭凌有認真依程序編列預算，即使逢鋼價及工程原物料價格飆漲，依舊得以循初始預算編列的程序，依專業掌握可能上漲幅度估算調整工程經費，在順利決標的前提下，建議新工處列入物價指數調整條款，或工料分離採購等足以順利決標的專業意見，這是政府機關委託專業廠商提供專業及技術服務的目的，這也是專業技術服務廠商所應具有的專業能力與服務態度。

- (3) 工程的發包由工程主辦機關執行，設計與監造廠商提供的設計圖

說、技術規範與預算經費，工程主辦機關負有審查及確認責任，並且決定招標預算進行增減數額辦理發包工作。新工處設有審查工程預算的委員會負責審查及確認工程預算，但是，從新生高工程第六次及第七次的招標簽呈的書面資料見知，昭凌調整工程預算並未依循預算編列程序，新工處自無法落實審查工作。書面資料指出，昭凌提供了平均 3 家投標廠商報價的簡便程序，與推估最低報價即是市場行情的建議，做法與技術服務廠商的專業有違。

- (4) 調查新生高工程案的臺北市政府政風處長楊石金於 2010 年 8 月 26 日對外這樣說：「新工處太依賴廠商！」，認為花草是常見的物品，不難發現花價過高，但是，本案發包過程中，未見新工處對設計廠商的報價有任何質疑，應負起監督不周的責任。換言之，機關辦理採購人員未審核新生高工程的植栽採購單價，是因為太依賴委託技術服務的顧問公司了。
5. 新生高架工程會被質疑一次調足預算，有浮報價額疑慮，與新生高工程合併中山二橋工程一起招標有關：

新生高架工程是新工處依據市議會決議事項辦理，基於工程性質相似、地點相近，將新生高本體工程與中山二橋工程合併辦理招標。二項工程各有不同的工程計畫與預算來源，兩個不同的工程併案招標，相同的工程項目單價不一定會一致。之所以會被質疑新生高工程的單價相較

於中山二橋工程背離市場行情，有其背景原因，而這原因正是新生高工程被質疑一次調足預算有浮報價額疑慮的原因。

中山二橋工程審定預算為 6 億 2,000 萬元，編列預算較新生高工程早，因為編列過低，預算已經用到後續擴充，議會審定預算無法再增加，調價空間限；新生高工程是維護工程，拆除後重建的預算會比新建工程來得高，預算相對充裕，雖然當時物價大幅波動，但是仍在議會審定預算範圍。為了控管工程進度將二案併案招標，以達順利決標的目的。工程合併發包，不僅可減少行政作業程序，降低成本，亦可增加議價空間，所以將二個工程合併招標於本質上是符合公共利益的。

因為二案工程各自委託技術服務廠商編列工程預算書，編列預算時間點不同，所編列的預算單價自會不相同，所以二案工程會有同工項不同價的情形。當時新生高架工程流、廢標六次，第七次招標調整預算時，在議會審定預算範圍內，一次調漲新生高工程的招標預算金額，由第六次的 10 億 6843 萬 0049 元大幅調漲至 13 億 9,001 萬 3,250 元；中山二橋工程亦由第六次的 5 億 5,185 萬 2,789 元微調至 5 億 6,213 萬 3,190 元，總計調漲了 3 億 2,159 萬 9,114 元。換言之，物價大幅波動，二案工程同受影響，但是，受限於議會審定預算額度，中山二橋工程已無調漲空間，調漲金額大多落在新生高本體工程。得標廠商在一個合併招標

的新生高架工程的決標總價下，一次施作新生高與中山二橋二案工程，得標廠商於整體工程價金給付的利益無損失，政府機關得以掌控工程進度早日完工，符合工程的採購效益及公共利益。惟獨呈現於書面上的工程預算金額，新生高工程相較於中山二橋工程不成比例的大幅調漲，而且是「一市二價」，才會造成民眾的觀感不好。

(三) 小結

前文以政府採購法應有之理性行為與實際採購行為對照分析，審視釐列出落差實際原因後，以政府採購法的規定檢視，進行差異分析製作圖 5-5 新生高理性採購行為與實際採購行為差異分析，分析結果發現新生高的問題就是未依照法定編列預算程序編列工程採購預算。

新生高從一株杜鵑的花價開始，接連 12 種花卉單價被質疑過高，臺北市政府的專案調查報告公開了新生高工程採用 3 家廠商的投標單價平均值，一次調高預算 3 億多元，社會大眾質疑「浮編預算」，司法也以「浮報價額」起訴相關人等。這些都直指新生高工程的問題就是在一開始的編列預算階段出問題，預算編列的不準確，連帶影響契約單價與變更契約後續追加減帳的正確性與合理性。而預算金額正是廠商參與投標的主要誘因，且變更契約更是工程的常態，這就是新生高工程承攬廠商工信工程股份有限公司，為什麼會在風暴發生時，刊登聲明稿方式，

向臺北市政府公開喊話，指為何不採用得標廠商實際投標單價做契約單價，認為新工處編列的預算書不符市場行情，不應拿來做契約單價的原因。而這份以機關預算調出來的契約單價就是公眾指責「浪費公帑」的目標。

雖然主要工料物價波動，無法準確估算預算數額，監察院也以『「市場行情」係指「能順利完成招標發包」之市場行情』的說法支持一次漲足預算金額的作法；⁶⁷公程會亦以「新生高契約價格之調整符合工程慣例」⁶⁸公開支持以機關預算為基礎調整訂定契約單價的合理性。但是，委託技術服務廠商昭凌在第七次招標時，沒有依規定程序認真編列預算，新工處也未予以審查及確認工程預算的合理性，這是事實。這樣的作法，被認為是「行政慣例」，是實務上編列預算困境下的產物，只是明白違背政府採購法規的規定，而且法規規定的預算編列程序有道理，沒有符合程序的作法，就不符合政府採購法要求「程序正義」的精神，這是新生高工程帶來的醒思與研究的意義所在。

⁶⁷資料來源：監察院 2011 年 4 月 12 日 100000166100 交調 19 花博調查意見：p15。

⁶⁸參閱附錄九：公共工程委員會 2010 年 8 月 30 日發布「新生高契約價格之調整符合工程慣例」新聞稿。

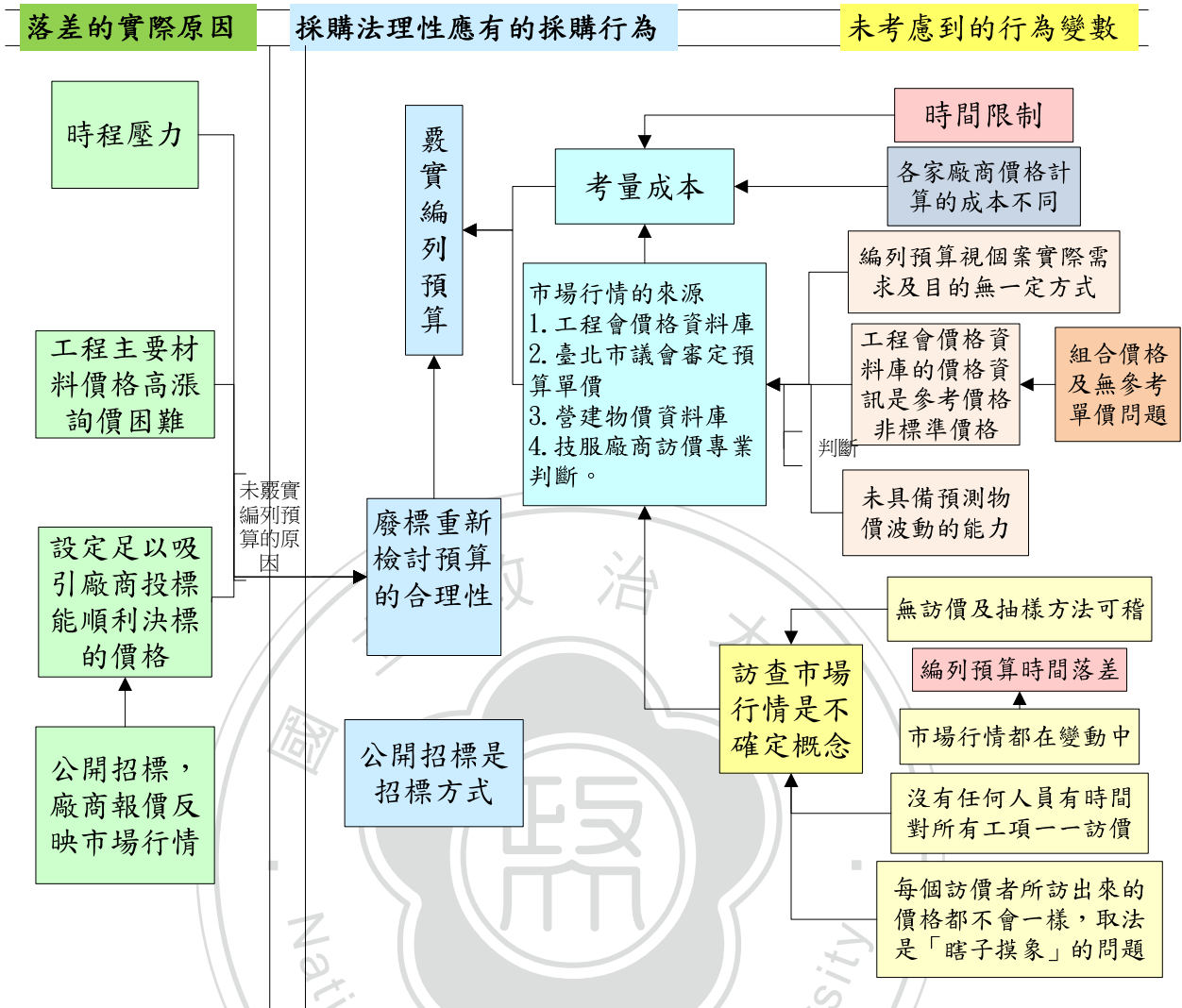


圖 5-5 理性採購行為與實際採購行為差異分析

資料來源：本文

三、花價風暴的實際採購行為-花博的花價部分

在花價風暴中，外界質疑花博主要是植栽的採購單價及其衍生的其他設備造價過高。花博的植栽單價如何編列呢？為什麼會被質疑花價過高？花價真的有過高嗎？設施的造價為什麼也會被質疑呢？以下是臺北市政府的說法：

- (一) 花博植栽使用量龐大，因為花價會隨著時間、規格和種類的不同而有所變化，為了解決植栽種類多樣性與訂約單價一致的問題，臺北市政府於 2008 年 10 月至 11 月，參考「公園處 2008 年度綠化工程植物基本資料」、「臺灣營建研究院出版 2006 公共工程常用植栽手冊」、高雄縣政府、農委會中部辦公室出版環境綠美化材料物價參考資料、中華民國景觀商業同業公會資料、臺北市政府工務局公園處訪查市價等六大系統植栽單價資料，邀集了農委會、臺北市景觀商業同業公會、捷運局、工務局及臺灣大學園藝系四位教授，組成專家團隊共同研商，針對花博使用量較高的 281 種植栽訂定植栽參考單價；至於其他用量較少的植栽，則參考公園處 2009 年綠化工程植物基本資料的單價。特殊規格要求如假植栽培等單價另行約定。⁶⁹

⁶⁹參閱臺北市政府 2010 年 8 月 31 日發布「北市府主動公布第二波花博植栽標案及施工費用清查結果，採購單價多符合標準。」新聞稿。

- (二) 臺北市政府於 2010 年 8 月 24 日主動公布第一波的植栽單價清查結果，只有 4 項植栽單價高出採購參考價的 0.5 至 2.7 倍間，佔標案植栽總數 1322 之 0.3%；8 月 31 日主動公布第二波花博植栽單價及施工費用，只有南美蟛蜞菊、季節性草花、七里香、斑葉鵝掌藤等 4 項植栽單價，高出採購參考價的 50% 至 2.7 倍間，佔植栽總數 1,322 種之 0.3%。二度檢視花博各機關辦理採購的植栽價格合理，至於施工費皆無超過參考單價 30% 以上者，亦相當合理。
- (三) 產發局局長陳雄文於 2010 年 8 月 31 日解釋花博的花價與市議員質疑的價格差異，係因市議員拿來做比較基準的花價是單株價格，花博的花價是契約價格，包括單株價、施工價和工料三項。施工價參考 99 年度「臺北市議會審定工程預算單價」；其他工料是包含運費和零星工料，是依一般園藝施工通則以苗木費用總和的 2% 編列。⁷⁰
- (四) 林建元於 2010 年 9 月 4 日解釋植栽價格是「契約價」不是「市場價」，澄清花博植栽的「契約價」是一種期貨概念的「期貨價格」，交貨時間在數月後，契約價包括施工成本、保固存活、園藝設計等，都會反映在期貨成本。與建國花市買來的「現貨價格」的「市場價」基準不同，不能作比較：⁷¹

⁷⁰楊正海, 2010, < 花價太貴? 市府: 含單株、施工、工料費 >, 《聯合晚報》, 8 月 31 日, A9 版。

⁷¹參閱臺北市政府 2010 年 9 月 4 日發布「花博新生展館工程造價引發誤解, 北市府鄭重外對澄清」,

契約價是對未來時間的品質保證，包括栽植設計、工料工費、養護維持、風險控管，展覽期間甚至可能要更換多次，「契約價不是市場價」。

於 2010 年 9 月 6 日市議員王正德質詢時，林建元的另一段話，道出了植栽單價的複雜考量因素：⁷²

(建國花市的花價)這就叫做花市的現貨價格。市政府與廠商所訂的契約是 2 年後的期貨，是未來才要交貨的契約。花卉僅是園藝材料的一部分，而不是該工程的全部，屆時要提供具有品質的花卉做成園藝，因此涵蓋花材的成本及施工的成本。另外還要視基地的條件狀況而定，再加上保固及澆水維護，萬一失竊的話，還要再予以補回，因此還要包括管理的成本，再加上園藝創意設計的費用，…訂約後 2 年後才要交貨，…報價含有管理的風險。…都會反映到廠商的期貨成本價格，所以這是沒有辦法和建國花市在周日下午 5 點半的花卉價格相比。

並於 2010 年 12 月 21 日接受監察院約詢時表示花博植栽採購價格：「於一年之前預估的，包含工程風險、管理風險、施工方式、保活、工期等項目」。⁷³

(五) 臺北市政府於 2010 年 9 月 15 日召開記者會時，解釋臺北花博的各項採購，都包括保固以及其他費用；植栽單價包括種植、保活、維護、澆灌、園藝設計與施工等，與花店或菜市場買到的單棵植物不能同作比擬。⁷⁴

副市長林建元：藝術設計秤斤論兩，無助臺灣設計產業，名建築師張清華：花博不是花市，價格不等於價值」新聞稿。

⁷²《臺北市議會公報》，2010，〈市政總質詢第 7 組〉，81（14）：4864-4865。

⁷³資料來源：監察院 2011 年 3 月 18 日 100000318100 交調 38 花博調查意見：p2。

⁷⁴參閱臺北市政府 2010 年 9 月 15 日發布「花博不是花市，價格不等於價值」「政府標案透過公開招標，總價決標、最低價得標，比較單價沒有意義！」的新聞稿。

(六) 新工處於 2011 年 4 月 19 日發布新聞稿解釋花價過高，表示花博所使用植栽作為景觀用途，規格與保活有特殊需求，不同的設計種植不同花盆、直徑、高度、密度，所以，植栽品種可能相同，價格卻會大異其趣；灌木型規格與草花型規格的植栽單價差異也很大。⁷⁵

(一) 解析

綜合臺北市政府對植栽單價的說法，佐以監察院的調查報告支持，以及建築團隊強調綠建築與文創價值的概念，一場「花價風暴」臺北市政府真有其辯證實義存在，花博的花價應該是合理的。但是，既然預算編列是合理的，容有疑惑的是為什麼不斷的被引爆花卉單價風波？使臺北市政府必須不斷的召開記者會說明，並且請出建築團隊站出來解釋呢？其間的差異在那裡？這是預算編列程序惹出來的採購爭議事件，主辦機關未覈實審查預算，始造成說不清楚的花價風波。而「表達不彰」的問題也同時全面存在於花博的花價風暴中。

1. 「此株非彼株」的空心菜價值差異，沒有在預算書上的單價分析表呈現：

由空心菜等庶民常見的食用蔬菜的價格異常引爆「空心菜風暴」，

⁷⁵參閱臺北市政府 2011 年 4 月 19 日發布「臺北市政府重申花博植栽價格絕對合理 800 萬人見證不容抹煞」新聞稿。

臺北市政府藉由展示空心菜等植栽的實物，與市售的個別單品直接比較，表示：「此株非彼株」。一株 20 乘 20 公分的空心菜，規格比菜市場販賣的大很多，價格差很大；當澄清空心菜的契約單價，包含植栽本身的價格、施工費、其他工料(包含運費、零星工料)、養護、更換、後續的保活及風險等成本分析的說法，仍無法說服民眾「為什麼規格大一點，價格會差很多？」。

臺北市政府提出這些花價的成本分析說法，比較像是後來才附著上去的說法，而不是一開始就存在於工程採購的單價分析。如果一開始就有合理編列的單價分析表，顯示於詳細價目表上的價格合不合理，根本不待解說，即刻分明。這是單價分析表存在的意義，也是委託專業服務廠商取信業主，為何一株植栽會值這個價錢的證據。

2. 「此株非彼株」計量單位的定義也被爭議，規格差異沒有在預算書上的單價分析表呈現出來：

「空心菜風暴」引爆初始，林建元在電視台的政論節目，出示整盆空心菜的樣本，強調是「一整盆」20 元，不是「一株」20 元；解釋觀賞用的空心菜規格與尺寸有特殊要求，必須另外栽培，不同於一般市場上的食用空心菜。但是，新生三館的工程單價分析表上，空心菜的計算單位確實是「株」。臺北市政府一再強調「此株非彼株」，規

格、大小與外界認知的差很大。

林建元 2012 年 10 月 5 日接受訪談時表示空心菜是「一(大)盆」不是「一(小)株」，必須是活著供觀賞用的植栽，不是以根作計算的食用空心菜。對照新生三館外水溝上那幾大盆活著的空心菜，「此株非彼株」其意甚明。只是，新生三館的單價分析表上，工料名稱：「空心菜」、單位：「株」、數量：「25」，無明確「株」的規格定義，那單價分析是如何計算出需求 25 株？又如何分析出一株的價格呢？

3. 「空心菜」的設計理念只有負責設計的建築團隊說得清楚，工程主辦機關未覈實審查工程的預算：

當建築師郭英釗解釋空心菜種在新生大排提供淨化水質的功能，產生灌溉用水的效益時，空心菜就有設計理念的價值存在，此時，此「活體株」當然非彼「食用株」所可等同比較的。不僅種植用的空心菜與食用空心菜單價不同，就連種在不同位置的植栽也因效益不同會產生不同的價值；即便是相同的食用空心菜，拿到高級餐廳炒出來的價格，也會與一般餐廳炒出來的價格不同。

這些內含設計理念的植栽價值與其價格的差別，只有負責設計的建築師說得清楚，這是為什麼臺北市政府會在「空心菜風暴」中，請

出建築師站出來說清楚的原因。反觀工程主辦機關新工處，如果在委託規劃設計階段，確實參與設計書圖的審核，覈實審查建築師提出來的工程預算書，一定可以在花價風波一開始時，就清楚說出為什麼「此株非彼株」的辯證實義，也不致於有後續那一段聽起來拗口又官式的成本分析說法。就是因為不是庶民語言無法解釋與庶民食蔬的價格差異，媒體無法轉譯成傳播語言，自然選擇簡單易懂的「規格大小」報導，造成後續「此株非彼株」的花價風暴。

4. 從工程預算書的詳細價目表工項數量的多寡，與規格的繁複，觀察植栽採購的特殊性，顯示植栽單價較難合理編列，並且合宜的審查，使得臺北市政府無法在第一時間說清楚：

一般而言，工程案件中諸如鋼筋、混凝土、瀝青、挖填方等主要工項的單價，於公程會的 PCCES 價格資料庫都列有單價參考標準，也易於在公開市場訪查行情，較少有採購價格與數量的審查困擾。但是，景觀工程在 PCCES 價格資料庫就沒有價格參考標準，亦因為規格繁複多樣化，價格較難掌握。

一個單純的景觀工程採購預算書，其詳細價目表列出的植栽工項通常相對於一般工程的詳細價目表的工項數量繁多；而大部分的景觀工程都附屬於一個主要工程，不是獨立的工程，即使在同一個工程的

詳細價目表裡，植栽類的工程項目通常也較一般工程類的工程項目多出許多。預算書的詳細價目表列出的工項如果數量較少，則採購案件相對單純，機關辦理採購人員較易審查詳細表內所列數量與單價的合理性；相反的，如屬較大型工程或一般採購案件，詳細價目表所列項目相對會較多，則審查較不易，有時甚至多達數千項的工項，如逐一審查其項目、數量或單價的正確性或合理性就顯得困難許多了。

植栽工程有其特殊性已如前述，一株花卉植栽材料的價格就已經如是複雜難以辨別計算了，組合的盆栽又多一些複雜的計算；而花卉植栽材料又只是園藝、景觀的一部分，園藝及景觀還必須附加設計的價格；多樣的規格與繁雜的計價方式，如果加上品質與保活又增添預算編列的困難。而這些都不是單純的數字計算，是景觀工程的專業議題，也就是景觀工程在單價分析的專業議題，一般政府機關非園藝、景觀專業的承辦採購人員，確實難以核對植栽多樣化的價格。

通常狀況，植栽工程多附屬於一個主要工程，植栽類的設計項目皆非委託設計廠商的主要專業。植栽工程的設計夠不夠專業，端視委託的工程顧問公司或建築師的專業能力與工作理念。設計的植栽規格是否合宜，編列的單價是否合理，是否提供詳實的解說與價格分析，連帶影響業主如何審查與核對的問題。

5. 花價的官式說法表達不彰

從九層塔、茭白筍、地瓜葉到空心菜的爭議植栽，臺北市政府以「契約價不是市場價」、「期貨價不是現貨價」、「此株非彼株」等說法，的確解釋了花卉植栽的採購本質不同於一般市場花卉之處，但是落入官式又拗口的說法，並未能將表達原意適切地送達民眾，以正視聽。媒體可能因為沒有聽懂，報導內容全框架在「規格不同勿混為一談」，也因為市政府的說法不夠平易近人，記者缺乏採購專業，媒體都選擇民眾聽得懂且簡單的「大小差異」作為報導重點，這樣的表達在傳遞過程的損耗是表達不彰的問題。

(二) 專業的見解

自「一株杜鵑高於市價 8 倍」迄「空心菜風暴」，花卉植栽的契約單價不斷的被拿來與市場上購買的單價比較；不僅將相同品名的植栽花卉在新生高與花博間比較單價，甚至在花博四大園區間相互比較，但是比較植栽花卉的單價真的有意義嗎？花卉單價合理有辯證實義嗎？無法清楚說明花價合理的原因是什麼？從監察院與專業建築師的角度審視檢核，提供專業的見解如下：

1. 監察院於 100 年 3 月 18 日花博的花價調查報告提出花博的花

價包含風險概念的不確定因素的見解：⁷⁶

價格係基於完成並整合工程系統內所有細項工程之價格，外加因應工程風險(包含：氣候變異天災風險、物價波動風險、延誤工期風險、地質水文條件變化風險、政策與法令異動風險、保固責任、特殊技術成敗風險、財務週轉風險、工料缺貨風險...等)不確定因素之價格，此與一般民眾到市場單純購買某項產品之比較基準不同，自不宜將工程契約內某項單價和一般民眾購買同種物品之價格相提並論。

2. 監察院在同一份調查報告指出，工程細項單價之高低，與承攬廠商的實力相關，況且，廠商不是以契約各細項的價格去購買該項工程材料，意謂著單價不是重點，完工後之品質、數量、規格，符合契約的要求，完成契約約定事項，才是契約價格的重點。⁷⁷
3. 工程會 2010 年 11 月 26 日函釋示：「公共工程價格資料庫…並無拘束力。」，為植栽因種植條件的不同，會有不同的價格作出立論的支持。申言之，參考價與標準價間有落差，無法作為各種採購單價之間的比較基準。
4. 新生三館建築師張清華說：「花博不是花市，價格不等於價值」、「花博工程可不是在買菜買花」，花博的植栽必須在六個月展期「完好如初」，確保景觀品質，有缺損立即補足，廠商在決標的總價內，涵括這樣的時間風險成本，而菜市場

⁷⁶資料來源：監察院 2011 年 3 月 18 日 100000318100 交調 38 花博調查意見：p1。

⁷⁷資料來源：監察院 2011 年 3 月 18 日 100000318100 交調 38 花博調查意見：p5。

販賣的菜是一次買斷的價格，兩者的價格不會一樣。另外針對新生三館的造價過高問題，張清華解釋制訂價格時必須考量限期完工，市場價格取決一切；設計單價還必須考慮材料取得的難易度，新生三館屬綠建築施作困難度高，展館保護樹木等措施、及時取得正確的工程材料，以及經過設計的「軟工程」與工程承攬廠商平常熟悉的「硬工程」有差異，都會影響工程的價格，認為「新生三館設計單價很合理，不能和買花、買菜相比」。

5. 負責設計新生三館的九典聯合建築師事務所主持人建築師郭英釗於 2010 年 9 月 17 日表示：「花博創意不等同花市」，強調花博是國際級的展覽活動，要求的品質和水準必須是頂級的，絕不能以花市價格來逐一拆解各種品項的價格。
6. 2010 年 9 月 15 日新生三館外的空心菜等植栽單價異常，引爆花博代表事件「空心菜風暴」，歸因於主辦機關對於這些庶民常見的食用蔬菜，無法清楚說明其與契約採購單項的名稱、定義、規格的差異，引發爭議。監察院的調查報告如此解讀「名同質異」的植栽單價：⁷⁸

⁷⁸資料來源：監察院 2011 年 3 月 18 日 100000318100 交調 38 花博調查意見：p8。

花博會植栽採購…維護費之編列、維護程度之要求亦不同，且未能於契約單價分析表內明顯處註明；工程單價分析表亦未註明各項採購規格異於一般採購之處；規劃設計者與主辦工程機關未能完整呈現並及時有效對外說明花博植栽特殊性及計價方式

(三) 小結

植栽採購是個特殊的採購行為，因為植栽「活體」的本質，採購標的性質迥異於一般的採購案，單論植栽花卉的單價高低，或是在各各花價間做比較，確實沒有意義。監察院也提出了支持，認為經公平競爭的得標價格與市價比較基準不同；在調查報告中並且提到了氣候變異、地質水文條件變化、特殊技術成敗風險、物價波動等價格不確定因素，顯見植栽採購的複雜多變本質。只是，合理的價格是政府採購所追求的公益原則，既然花價沒有比較的基準，那花價的差異在那裡？有沒有被清楚地呈現在採購行為裡？採購人員都明瞭合理的價差所在了嗎？這是花博的單價風波真正的問題，與研究花價風暴的意義所在。

植栽花卉單價被質疑過高是編列預算的價格問題，在採購行為層面也是採購文件「表達不彰」的問題。從新生三館契約書的詳細價目表中，可以清楚的看到，簡單的呈現方式，絲毫無法與建築師站出來說：「花博不是花市，價格不等於價值」做聯結；當建築師提到「專業工程設計價合理，不能與買花買菜相比」時，所表達的是設計價值等於高價格，見證新生三館被公認的綠建築成就，建築師所言是事實。專業工程的特

殊性與施作難度是建築師的專業領域，惟可議之處在於為什麼只有建築師說得清楚？政府機關在委託專業服務時，扮演的角色在那裡？這是政府機關辦理採購人員所應省思的問題。

申言之，在委託規劃設計階段，政府機關辦理採購人員如有確實參與設計書圖的審核，覈實審查建築師提出來的工程預算書，在花價風暴中，臺北市政府也不會在一開始被質疑花價過高時，顯得慌張而不知所措，亂了陣腳，錯失解釋的第一良機，被喻為「被一株花打趴」；這一株花的力量就是價格的力量，與花博所要張顯「美麗的力量」相較，是那麼不可承受之輕，這是採購行為初始的問題，是採購案需求要成形時，價格編列的問題。

參 以展望理論視角解釋採購行為

政府採購行為是價格交易行為，若以經濟學的供需理論角度談論決標價格，在「假定其他條件不變」(ceteris paribus)，就是供需均衡點決定決標價格。無論政府採購招標方式採用品質第一優選的最有利標，或是以價格高低決定優勝的公開招標，最終仍必須面臨政府採購法的「公

益原則」。而公益表現在決標階段的供需均衡點，就是結合價格與品質的供需均衡點，稱為「合理的決標價格」。申言之，「合理的決標價格」與單純價格決定供需均衡點的價差在品質，這就是為什麼花價風暴中建築師張清華會說「價格不等於價值」的理由。政府採購行為是在政府採購法架構下理性制度的行為，採購法規範辦理採購人員，在符合公共利益的大原則下，辦理採購個案必須顧及採購效益，而採購效益必須衡酌「因地制宜」的個案正義，這是採購人員的專業精神所在。

回到供需理論，政府採購法制度理性，假設政府採購在一個完美、理想的經濟市場，一個完全理性的採購人員在「其他條件不變」下，有效率的執行政府的經濟行為，達到符合「公平合理」、「專業」、「效益」、「公益」的均衡境界。事實證明，政府採購不是完美、理想的經濟市場，採購人員也不是完全理性的執行政府的經濟行為，實際的政府採購行為與理性之間的落差在那裡？有趣的是假定「其他條件不變」，採購人員必須理解的是在政府採購這樣的理性制度下，採購行為的制約條件在那裡？是什麼條件侷限了採購人員理性的採購行為。

Tversky 和 Kahneman 提出的「展望理論」，將認知心理學的研究運用到經濟學領域，以心理層面解釋人的理性是有限的，針對人的決策過程「判斷」與「選擇」的行為，對照理性決策模型比較差異，提出決策

偏差。本文繼以政府採購法視角檢視花博的花價風暴中，採購行為究竟有沒有問題後，檢擇花價風暴中幾個代表事件，藉由「展望理論」的基本概念「參考依賴」、「心理帳戶」、「框架相依」及「錨定效應」解釋政府採購法理性制度下的採購行為偏差，從心理層面擴大發掘政府採購行為在政府採購法令外，可能的行為決策問題。

一、參考依賴與心理帳戶

認知心理學認為人們認識事物，會先確定一個標竿，經由與標竿的比對，衡量事物和標竿的差距進行行為決策，於是，這個標竿在整個決策中發生了關鍵的作用，這個標竿就是「參考點」。依據參考點變化所產生的價值函數就是價值判斷，移動參考點，可以改變評價事物所使用的觀點，也改變對偏好的選擇；參考點並且具有依存性，選取不同的參考點，心理感受完全不同，這是人們的心理感受依存於參考點的「參考依賴」概念。引申出的「初始效應」意指人會順著最初的印象解讀新進來的訊息，是個人從參考點的變化看到不同的結果；初始的理念，將決定後續的行為，也就是個人對參考點的認知與選擇在行為尚未開始時，早已決定行為的結果，所以「開始的理念」勝負早伏其中。

行為經濟學家認為人們區分金錢的方式，會按照金錢的來處或去處，將金錢分開放置在不同的區塊，對不同區塊的金錢表現不一樣的消

費傾向，這就是「心理帳戶」。當兩個各自獨立的心理帳戶發生變化時，心理將感到負擔，產生抉擇問題。用於生活中表示不同事件在當事人心中「孰輕孰重」的問題。

當一株杜鵑掀起花價風暴序幕時，臺北市政府在「心理帳戶」的影響下，設立「此花非彼花」的參考點，惟恐新生高的花價風波燃燒到花博，決定全面清查花博的花價，引來「霧中看花」的更大風波，市長郝龍斌於 2010 年 8 月 30 日回答市議員賴素茹的質詢如此說：⁷⁹

市府在第一時間沒有將整個狀況掌握清楚，…這件事已被扭曲渲染。由於民眾已搞不清事實真相，甚至對市府新生高或花博的採購案產生很大的質疑

2010 年 9 月 9 日回答市議員林奕華時，痛心沒有釐清真正問題，正確設定參考點的代價：⁸⁰

我們沒有在第一時間處理好新生高架橋採購問題，還有沒有釐清工程採購的相關問題，…讓整個市府團隊受到很大的衝擊，我覺得我們已付出慘痛的代價及教訓，市府的形象也受到很大的影響。

新生高工程在物價遽烈波動的期間辦理招標，新工處設定工程以「限期決標」為參考點，在六次流、廢標後「敏感度遞減」，⁸¹感受始終落於價值曲線的損失區，為了「損失趨避」需要採取冒險行動，所以採取

⁷⁹資料來源：《臺北市議會公報》，2010，〈市政總質詢第 1 組〉，81（14）：4567。

⁸⁰資料來源：《臺北市議會公報》，2010，〈市政總質詢第 10 組〉，81（14）：4996。

⁸¹展望理論認為人們在評價的過程中三個特點之一，隨著獲得或損失數額的增大，邊際心理價值隨之減小。

一次調漲足以吸引廠商的預算金額，未依照預算編列程序調整採購預算金額。花價風波由植栽單價高出市價 8 至 30 倍開始，新生高非植栽類單價也遭爆過高，在後續的檢調收押、起訴聲中，一陣嘩然，滿城盡是花間事。這是「開始的理念」決勝負的「參考依賴」效應，這個參考點如果不是「限期決標」，而是「合理決標」，結果全然不同，也不會付出這樣的代價。

花博的花價問題，植基於採購品名與庶民常用的品名相同，政治人物以工程品項名稱是大家平常熟悉品項的名稱，作為參考點，營造花博的採購花價比市價高的氛圍。雖然工程採購用的品名與庶民認識的花卉蔬菜基本的用詞相同，但是內涵不相同，因為民眾可能不懂採購法，沒有政府採購的經驗，無法理解工程採購品項名稱的內涵，卻有平常生活的經驗，所以臺北市政府被爆「一株杜鵑是市價的八倍」「蟛蜞菊一株是市價的廿倍」，就是連小孩子也能了解臺北市政府「浪費公帑」。這是政治人物設定的參考點，成功的發生「參考依賴」效應。

政府採購行為中，委託技術服務廠商提出的採購需求與預算金額也是「參考點」，這個採購案最初提出的初始值，採購人員如果要提出不一樣的意見，需要專業能力的支持，才能具體陳述不一樣的審查意見，而這些知能的蒐尋將需要花費許多時間。通常狀況，在採購人員無法正

確判斷需求與價格的前提下，會選擇接受對初始值的「參考依賴」，影響合理採購需求與價格的判斷。另外，設計師將專業價值與需求價格放在不同的「心理帳戶」，用在價值帳戶的工項等於高價格，有別於一般工項的價格，形成「價格不等於價值」的「心理帳戶」現象；而政府機關採購人員編列重大工程預算時，所屬的「心理帳戶」運用比較小型工程大方，這種辦理工程的通常現象也是「心理帳戶」所形成的現象。

二、框架效應

框架是一種特定的表達方式。一個問題以兩種在意義上相似的說法，導出不一樣的行為決策，這種表達邏輯的組合變化影響判斷結果稱為「框架效應」。易言之，同一個問題不同的表達方式，會使人設立不同的參考點，依照參考點認知問題及編輯資訊，產生不同的心理價值，形成「參考依賴」、「框架相依」，在表述變化時，人們重視的也隨之變化，決策結果全然不同，這就是一個問題不同呈現方式產生的「框架效應」。

整個花博的花價風暴就是「表達方式」的問題，當臺北市政府發言人趙心萍說花博的空心菜一株 20 乘 20 公分，規格不同於在菜市場販賣的空心菜時；郭英釗也說：空心菜等台灣本土性原生植物具有環境上的角色功能，與整把、整網在市場販賣看來毫不起眼、不值錢的空心菜不

同。同一個空心菜花價問題，兩種表述方式、呈現不同價值觀，表現的無非是表達那個價值值那個價格，沒有花價過高的問題。

當花博的採購的名詞與一般商業的名詞是相同的時侯，就會發生語意上的混淆。「空心菜風暴」就是一個問題不同表達方式產生的混淆；也是一個問題不同呈現方式所產生的「框架效應」的問題。林建元在接受訪談時，對花博「名同質異」產生的「框架效應」如此說：⁸²

採購行為實際上就是產生這個規格書面資料就是規範底下做出來的東西，因為故意不去看這個東西，只知道叫空心菜，電視上就拿那個割下來的空心菜這樣一把十元，…當我說到空心菜，以你的經驗你會想到菜市場的空心菜；當我們在採購的空心菜，我在想的是整(盤、叢)的空心菜，要活的，而且規格不是割下來賣給你回去炒菜，規格是要活的，萬一有枯萎或什麼你要換新的，所以有六個月的保固期，你要把它養活。

三、錨定效應

錨定是人們做決定的一個參考起始點，形成「定錨點」(anchor)，人們從定錨點調整估算，就像船被定錨一樣，在定錨點附近擺盪，所做的決定不出定錨原點所定的範圍，最終的判斷很難擺脫那個參考原點的影響，稱為「錨定效應」。以展望理論的觀點，這個定錨點通常與決策無關，但在判斷上卻扮演著決定性的影響，使得其他的資訊本質在之後的搜尋或運用中產生了偏誤，形成決策偏差。

⁸²參閱附錄一之四：2012年10月5日林建元訪談錄。

新生高工程中，第六次招標 3 家廠商的報價成為「錨定」的參考點，經過推估判斷，以第六次投標廠商最低報價決定第七次招標的預算金額，認為是「合理」的市場行情。因為沒有依照編列預算的規定程序，計算出來的預算金額是否合理，就可能是一種決策偏差行為。也因為第六次投標廠商的報價產生了「錨定效應」，對於最後的預算金額產生了決定性的影響。重要的是，第七次招標預算金額的決策，受到「錨定點」數值似乎暗示正確金額的訊息所影響。

據監察院的調查報告指出，新工處在新生高架工程標案歷經五次流標，物價飛漲沒有停止跡象時，就計畫準備將預算一次調整到足以吸引廠商的價格，再藉由公開招標的競標機制降低決標金額，找到真正的市場行情。第七次公開招標的預算金額本身也是「錨定」數字，因為一次調足了 3 億元，投標廠商的報價也受「錨定效應」影響，報價再也回不去真實的市場行情了。申言之，政府採購的公開招標機制，在招標階段公告的預算金額是一個「錨定」的數值，藉由公開招標「拋錨」的機制，對廠商形成「錨定效應」，廠商在定錨點上進行不充分的調整，在離定錨點不遠處決定投標價格。

張郁慧接受訪談時，對新生高的廠商投標與預算編列，以總價進行

單價「截長補短」的作法認為是工程慣例：⁸³

新工處的做法是一般工程上慣行的做法，它是一個公開招標、最低標決標，而且是總價決標，基本上，它的關鍵是在總價決標，廠商就是所謂的「截長補短」。那建築工程甚至要上千種，廠商不是每一項去抓了很精確的成本與利潤，所以我們常說的所謂「截長補短」。所以，工程採購預算的編列時候，他不是每一項都 100 百分比的都精準，所以，事實上他會去抓大原則，通常，那大原則就是看廠商的標價、政府機關的決標的情形，和目前市場的行情的變動。確實，在實務上的做法他會去抓總數，再回去看個別項目，那個別項目會先看大項，抓裡面比重比較高的部分。一般項目比較多的，在時程的壓力比較大的情況下，他不會做很細很細的逐項逐項去看。

這個工程慣例的預算編列與細項調整方式就是「錨定與調整」，在總價的「拋錨」下，進行工程項目的不充分調整，這樣的編列預算方式必然產生偏差。換言之，這是在有限理性下，由於錨定基準的干擾無法足夠調整產生的決策偏差，依循著「路徑相依」⁸⁴形成工程慣例，偏離編列預算的理性模式。在此情形下，總價決標的「錨定」數字是否正確，恐怕連招標的主辦機關自己都無法確定，決標之後據以調整的單價做為履約估算的合理性，容也是個偏誤。所以，公開招標的機制不同於預算編列的工作，在政府採購行為裡，各有不同功能，各自發揮不同的作用，無法透過公開招標的機制找到「真正」的市場行情，據以合理化招標預算的編列。

⁸³ 參閱附錄三：2012年10月3日張郁慧訪談錄。

⁸⁴ 指人們做了某種選擇，慣性的定律會不斷自我強化這個選擇，不能輕易地改變。

另外，政府採購編列預算立基所在的訪查市場行情，本文前節提到因人而異如「瞎子摸象」的問題，在沒有確立訪價準則的前提下，廠商最初的報價可能「錨定」了個人訪價的基準，影響訪查得到「合理」價格的判斷，其結果可能也是個決策偏差，是受到最初報價影響定價產生的「錨定效應」。這足以解釋監察院為何在2011年3月18日花博的調查報告中，建議工程會研究制定「抽樣訪價技術規範」供工程採購依循的原因了。

四、小結

政治人物對整個花價風暴的議題設定，就是「花博的花價高於市價」，這樣對花博產生重大影響的議題設定，正是「錨定」，經由語言的「框架」，交相運作，產生風暴；花價風暴就是以「參考依賴」作為手段，發生「框架效應」與「錨定效應」的產物，臺北市政府在「心理帳戶」的限制下，錯失處理危機的第一時間。而「錨定」在政府採購行為中，隨處可見，政府機關辦理採購人員受到「錨定效應」影響作出的判斷，將偏離經濟理論假定的理性判斷，也將與政府採購的理性行為相距甚遠。採購行為如何不被「錨定」，是一個值得辦理採購人員深思的問題，無法被「錨定」的採購行為就是適當的採購行為。

肆 採購行為的綜合探討

藉由政府採購法檢核歸納整起花博花價風暴的單價風波，採購問題的起源來自於預算編列階段，委託技術服務廠商未覈實編列預算，政府機關辦理採購人員未確實審查及確認工程預算的合理性，換來新生高「浮編預算」、「浮報價額」的責難，與說不清楚的花卉價格與價值差異，這是採購案需求要成形時，採購行為的初始價格編列問題。再經由展望理論的解釋探討後，歸結出無法被「錨定」的採購行為才是適當的採購行為。

政府採購法是一部程序法，法規明白規範預算編列的程序與要求，如果一開始在預算編列階段，辦理採購人員就依程序確實參與設計書圖的審核，覈實審查委託技術服務廠商編列的工程預算書，當被質疑採購單價問題時，就可以適時的清楚說明採購價格的合理差異，以及採購成品與預算價格的因果關係，自信地提出合理價差的辯證實義，也就不會發生說不清楚的花價風暴了。再且，如果一開始於採購契約書面文件清楚呈現單價形成的邏輯概念，簡單明白的表達單價與採購需求的合理因果關係，根本不會發生被「錨定」的花價風暴的事件。

政府採購法規範辦理採購人員必須依據政府採購程序執行採購行為，為什麼採購人員無法依程序審查所編列的預算呢？從前文分析足

見，受限於制度、法規及時間，採購行為要全然依據法規定編列預算或審查預算，確實有其困境。然而，採購人員被要求具備採購專業知能，既是採購專業人員，為什麼無法突破法規範的困境呢？綜合政府採購法的檢核小結所提出的研究花價風暴的意義所在，分別從委託規劃設計廠商、法規定程序及表達等面向，予以探討實務面採購人員的根本問題所在；同時探討本個案中一再被拿來作為預算編列「工具」的「公開招標」其真正的意義，以釐清編列預算的程序中，採購人員的認知問題。

一、為什麼只有委託規劃設計廠商說得清楚？

政府採購法設計有採購關係人管理架構，工程承攬廠商、規劃設計及監造廠商，與政府機關形成三方關係，有時候甚至會有第四方負責評估作業的顧問公司，彼此互利互生，既合作又制衡。因為政府機關囿於人力、技術，以及採購人員專業知識與時間的限制，採購案必須經常委託專業顧問公司或建築師代為辦理規劃設計。在基本三方關係的政府採購行為裡，規劃設計廠商所採行的規劃設計內容，形成採購案初始的需求以及預算的編列額度，這都攸關後續採購案的具體實現；如果同案委託設計廠商辦理監造工作，又涉及採購品質目標的達成，所以政府機關委託的規劃設計廠商在採購關係裡位居要角，扮演關鍵角色。這是為什麼花價風暴中，新生高的昭凌會被臺北市政府移送檢調，以及新生三館

的建築師必須被臺北市政府請出來向社會大眾說明，足見規劃設計廠商在採購案中扮演吃重的角色。

在本個案中過度倚賴委託技術服務廠商提供的專業，結果採購需求違背規定；實務上，採購案的形成本僅由技術服務廠商提出，並且多由其引導了採購項目的決定方向，而需求品項的採用細節直接影響價格的形成。如果技術服務廠商不夠專業，資料蒐集不充分、調查不周延，以致工程項目漏列、數量錯誤；沒有認真詢訪商情，便宜行事抄襲現有物料規格；甚至私器公用，造成編列的工程項目未覈實，預算金額不合理，影響及於後續的招標不順、變更設計層出不窮、與工程廠商爭議事件頻傳，於採購過程形成採購行為的惡性循環。於是，三方關係失衡，政府機關委託專業服務變成採購人員喪失採購專業能力，最後，採購人員連適正裁量的能力也受影響了，無法落實審查廠商規劃設計的書圖，連帶受影響的是與設計品項息息相關的預算價格。花價風暴中新生高工程就是工程行政人員所辦理的採購，「工程行政人員」非「工程專業人員」，無工程規劃設計的能力；花博的花價問題，建築師站出來說清楚的表現，更顯得採購人員未有足夠的採購需求辨識能力。

二、法規規定預算編列程序有道理的立論根據何在？

政府機關的預算由「預算法」規範，工程採購於規劃完成，編列預

算送審後，依「預算法」完成立法程序，成為採購的法定預算。所以，政府採購法本法無編列採購預算的專章或規定，採購預算的編列規定多以行政規則訂定，或以解釋函規範比照底價訂定的模式辦理。政府採購法第 46 條第 1 項規定，機關辦理採購應訂定底價，底價的訂定應依圖說、規範、契約，考量成本及市場行情，以及過去的決標資料逐項編列；如不訂底價，則依第 47 條規定，於招標文件預先載明契約金額或相關費率。由此觀之，政府採購法的設計理念，要求辦理採購人員必須具備價格形成的能力，始得以決定訂定底價，或不訂定底價；同樣的採購人員也必須具備價格形成能力，才得以編列採購預算。

採購預算的編列與底價的訂定都必須考量成本與訪查市場行情，成本的分析與市場行情的訪查，立基於商品、材料當時的最新行情價格；因為編列採購預算與訂定底價有年度時間落差，二者具有前後連動關係，分析底價必須採用最新的市場價格，這是政府採購法設計的機制，意謂著開標前底價的訂定，藉以修正採購預算因時間落差可能造成的浮額，使之“擰乾”後的預算價格接近市場行情，與廠商的投標價格進行比對，形成合理的決標價格。揆諸政府採購法施行細則第 52 條規定，得基於技術、品質、功能、履約地、商業條款、評分或使用效益等差異，訂定不同的底價。可見採購人員必須擁有價格的判斷能力，才能透過公開招標的機制審查投標價得到合理的決標價格，價格的知能已明確導入

政府採購法的法規範，由此可見一斑。此乃政府採購法設計的架構，編列預算的前提，要求採購人員必須具備價格形成與審查能力。

花博花價風暴中新生高工程事件，企圖藉由公開招標找到真正的市場行情，以競標機制降低決標金額，做為合理的決標價格的做法。顯然，採購人員清楚知道技術顧問公司無能力訪查市場行情，無能力預測價格，也無能力編列預算；更且本身沒有能力審查技術顧問公司提出的預算，認為公開招標的機制可以使預算金額合理，所以採用昭凌編列預算的粗糙作法，接受第六次招標最低報價的錨定，形成 3 億元的「不確定數字」，這不是適當的採購行為。

昭凌的作法不被認同，見諸工程會於 2010 年 8 月 30 日公開的言論可鑑，認為設計顧問提報預算書，應就專業審酌市場行情擬定概算。本個案事件的「物價飛漲」是外在影響因素，工程未能適時決標的原因分析，必須回歸到工程採購檢討內在影響因素。當時新生高工程改變工法結構使用鋼構建材，增加預算時，昭凌未運用專業，掌握國際市場行情，納入全球化建材價格的合理波動幅度，認真訪查國際行情、覈實編列預算，導致工程預算追不上物價，一再流標亦未見專業見解才是多次流廢標的主因。能承辦新生高這樣的大型工程，機關辦理採購人員可被合理推測具有相當的採購與工程知能，尚且如此未具備價格形成與審查的能

力，遑論其他的工程、勞務或財物採購的採購人員更是如此。而花博的花價會演變成風暴，亦可推知花博的採購案都有相同的單價問題，採購人員都有價格形成與審查的問題。

三、表達不彰於花博花價風暴全面存在

「癢的地方不搔，全搔在不癢處」，這是花價風暴風起雲湧時，陳健治對臺北市政府「表達不彰」的一番評論，認為花貴講清楚就好，不是論述「此花非彼花」；陳智盛的「簡單疏失」說法，被認為「越描越黑」是花價風暴的轉折點，只因為「表達不彰」，未呈現表達清白的原意；發言人趙心屏坦承，新生高植栽的採購單價的確過高，但並非「卅倍」，是高於市價三至八倍，只是在民眾聽來更確定花價過高，這也是「表達不彰」；市議員王浩說：臺北市政府每年約莫 1,500 億元總預算，竟然被一件 2,600 萬元的景觀植栽工程打趴，沒有一個人能說清楚、講明白！每天像在看電視連續劇，還不知道真相是什麼？直指將會為這一件說不清楚又講不明的事情付出慘痛代價。⁸⁵凡此種種，花博的花價風暴就是講不清楚的風暴，全都是表達不彰的問題。而這些與採購專業表達能力有關。

⁸⁵資料來源：臺北市議會公報第 81 卷第 14 期市議員王浩 010 年 9 月 9 日於市政總質詢市的質詢紀錄。

四、公開招標的公開競價機制可以合理化預算價格？

新生高工程事件中，採購人員藉著公開招標程序，以市場競標機制，企圖尋找真正的市場行情，「洗煉不確定的預算」，合理化編列預算的簡便程序。這樣的觀念不僅為監察院以「能順利完成發包」之「市場行情」給予支持，籲請主管機關工程會將「公開招標」明確定義與規範標準運作模式，以正社會大眾視聽。就連工程會本身都公開支持臺北市政府在公開招標、總價決標的前提下，經由公開競標，決標總價依機關預算等比例調整，符合「工程慣例」。顯然都過度相信公開市場競標的運作機制了，認為「公開招標」程序可以合理化預算金額，以及總價決標下的單價調整，但是，這樣對嗎？於展望理論專節提到公開招標具有「拋錨」的機制，只會對投標廠商形成「錨定效應」，無法使採購預算接近市場行情。況且，公開招標是政府採購法架構下所設計的招標方式之一，與採購預算的編列無關，分屬不同階段，在政府採購行為裡，各有不同功能與作用。

第六章 結論

從新高工程事件的一株杜鵑花價開始，到花博新生三館的空心菜單價止，臺北市政府無法在第一時間說出合理的價格差異，主要原因是採購預算的編列欠缺堅實的準據，所以不易把握花價問題的癥結所在，使得臺北市政府陷入本末倒置、以果為因、似是而非的邏輯困境，以致回應不力，造成花價問題惡性循環不已，在外在環境虎視眈眈的不利環境下，雙雙引爆，形成花風暴，橫掃整個臺北市政府，政府採購行為在事件中遍體麟傷。

第一節 研究發現

從前文的綜合探討發現政府採購行為的困境肇因於，採購人員根本沒有預算價格形成的能力，所以沒有預算價格審查的能力；更因為沒有採購需求的辨識與確認能力，導致無法確實審查設計書圖，據以確認採購預算；而這些價格形成與需求辨識都源自於採購資訊蒐集的能力闕如，以致於預算編列階段無法落實審查及確認採購需求與預算的工作。也是因為沒有價格形成與確認的知能，所以無法在單價風波中確切的表達，表彰能力的不足，不只表現在風波發生後的語言層面，也在採購文件中看到價格的表達能力不足的問題，表達能力在整個採購行為是一個問題。

壹、採購需求的辨與確認能力

基於採購案的規劃設計鋪陳了整體採購案，設計的良好與否，為採購案執行成敗之所繫，委託設計廠商提出的設計成品，作為買家的政府機關有決定接受與否的權責。然而，在政府採購市場，採購標的繁多，採購型態多樣，採購人員少有工程專業、或採購標的專業，普遍缺少規劃設計的能力，採購人員辦理採購過程只得更依賴委託技術或專業服務廠商提供的專業服務。基於沒有採購需求的形成能力，採購人員自然無法辨識分別技術服務廠商設計的採購需求，也就無法判斷技術服務廠商的設計是否為機關所需，設計有無超越採購案的需求範圍。加以，政府採購行為處於「資訊不對稱」的環境，採購案有明顯倚重技術服務廠商的傾向。這是採購人員第一個採購能力問題。

貳、採購價格形成與審查的能力

縱觀整個政府採購行為，不論工程採購或一般採購，必須估算價格與經費的階段包括規劃設計、預算編列、底價訂定、投標審查、決標、變更設計、履約估驗及結算驗收各階段，幾乎遍及分佈於採購行為各階段；實務上，表現在採購預算書的編製能力、市場行情的訪查能力、底價訂定的分析能力、廠商投標價格的審查能力、變更設計成本的分析能

力、履約估驗的計價能力及契約價金的結算能力，這些歸結於採購人員以價格知能進行採購行為的判斷，謂之價格形成與審查能力。換言之，自形成採購需求、編列預算起，迄履約完成結案，皆必須具備價格的形成與審查能力，其重要性非同小覷，舉足輕重。這也是前章提到編列預算的實際執行困境時，仍然必須回頭檢視採購人員價格形成與審查能力的養成，有沒有可能被修正的原因。一般實務經驗得之，辦理採購人員沒有價格形成與審查能力，這是所有採購案的主要潛在問題，也是採購人員第二個採購能力問題。

參、採購資訊蒐集能力

採購人員辨識採購需求與形成價格，能力的養成源自於對採購資訊的蒐集。政府採購行為處於「資訊不對稱」的環境，在政府採購市場的經濟活動中，因為採購資訊的差異，藉由交易行為向有資訊優勢的專業、技術服務廠商購買資訊的服務，交易的價格彰顯了資訊在政府採購行為中的價值。

新生高工程事件中，昭凌並未進行訪查市場商情與行價，就是沒有蒐集採購資訊，恣意為之。一個沒有以市場行情為準據所編列的採購預算，未具備正當性，留下給人質疑的空間。隨著經濟資訊的e化，採購資訊在市場經濟中發揮極大的作用，這是「資訊價值」。而政府機關辦

理採購人員有否清楚察覺到這種因「資訊不對稱」，造成的交易代價，不僅顯示於採購案的價格，尚且包括資訊蒐集能力的闕如，形成的「短邊權力」⁸⁶(short side power)的劣勢處境。

政府採購法第 11 條規定，主管機關工程會應設立「採購資訊中心」，蒐集共通性商情及同等品分類資訊，建立價格資料庫等。工程會亦已建置公共工程技術資料庫，提供包括工程施工綱要規範、基本圖說、價格資料庫，及 PCCES 系統，於工程採購提供價格的輔助功能。但是，資料庫仍待擴充與整合，材料價格不齊全，與市場行情亦存有蠻大的落差，缺乏整合性的分析數據，也無同等品的分類資訊，加上，品項名稱背後的規格差異甚大，所以，系統的全面普及與落實，尚待努力。最重要的是，這些價格資訊的利用，需要專業的知能，公程會並未客製化教授，價格資料庫仍是個片面的資料庫，如何使用才是現實問題。

囿於資料取得困難，資訊掌握不易，以致採購內容與瞬息萬變的市場脫節，這是當前預算制度造成的採購行為偏差。採購人員在採購法的框架下，如何走出「短邊權力」的劣勢，這是採購人員的第三個能力問題。

⁸⁶根據政治經濟學的觀點，權力會在短邊這裡，請參考高安邦 2005 年 9 月 26 日「中國研究方法論 - 經濟學途徑」演講紀錄。

肆、採購專業表達的能力

用句遣辭是很微妙的藝術，措辭的過程想要釋放的訊息，如何「框架」，達到「框架相依」的效應，這是必須經由學習才會的。公務員平日官式的說法，在民眾聽來拗口又不平易，語言距離提供了誤解發酵的空間，這也是政策宣達的長期問題。媒體說的是簡單易懂的庶民語言，辦理採購人員如何把一件採購行為的本質藉由溝通去解釋清楚，如何將採購專業轉譯成庶民語言，是一項必須養成的能力。這需要長時間的培養，更需要專業能力的培育。這是採購人員的第四個能力問題。

第二節 建議

壹、對採購制度發展的建議

一、主管機關提供價格資訊之外的資源

改善政府採購法「資訊不對稱」的門徑就是資訊的有效移轉，要移轉資訊必先懂得如何蒐集並利用資訊。主管機關工程會除了建立價格資料庫外，如何使資料庫成為“平易近人”、“貼近人性”，攸關採購人員對資訊的掌握：

(一) 建立採購資訊人才的培訓平台

在資訊不對稱的環境，必須教會並且改變採購人員運用採購資訊的

能力。首先，從建立採購資訊人才的培訓平台開始，蒐集具有各類採購經驗的人才，結合現有 e 化採購資訊，集中資源訓練，使成為種子教師，於採購資訊人才的培訓 e 化平台分門別類，建立各類採購師徒制的培訓機制，廣納所有辦理採購人員加入平台，於培訓機制內控不間斷的教育，使所有的採購人員成為具有資訊觀察力，將隨時接收到的資訊，轉化為具有「附加價值」的知識，強制回饋人才培訓平台，使資訊蒐集與運用生生不息，不斷粹練。

(二) 設計價格資訊的誘因機制

設計資訊的誘因機制，向外部大供應商廉價購買價格資訊，大量且即時與世界同步，結合現有在地化價格資料庫，納入國際廠商的價格資訊，找到世界級的能量，活化現有價格資料庫，成為政府與民間價格資訊校準的公正平台，有效解決資訊落差的問題，政府採購人員也將隨之水漲船高，提升採購資訊的運用水平。

(三) 建立採購商情與同等品分類資訊庫

政府採購法第 11 條規範，主管機關工程會應設立「採購資訊中心」，除了建立價格資料庫外，蒐集共通性商情及同等品分類資訊於編列採購預算有同等的重要。工程會已建置的公共工程技術資料庫中，僅完成價

格資料庫，宜加快速度建置共通性商情及同等品分類資訊庫，以利編列預算的運用與落實。

(四) 著重價格資訊運用的教育訓練

現行採購專業人員的教育訓練著重在政府採購法的解讀與標準作業程序的執行，其中包括「價格與底價訂定」的課程，顯見工程會已妥善考量價格形成能力對採購專業人員的重要。可惜的是課程的設計過度理論通則化，未告知價格形成的方法，亦未提供判別準則，所以未能教會採購人員如何合理編列預算與訂定底價。如何運用價格資訊於採購實務行為的課程設計，有待工程會亟思解決之道。

二、各機關採購資訊的建立與分享平台

政府採購法法令體系相當龐雜，採購人員非短期間即可嫻熟運用，各級政府機關依優勢強項建置各類採購運用手冊，尤其重視在規劃設計階段的重要環節與注意要領，將採購實務經驗落入文字，作為辦理採購人員自辦設計工作時的參考工具書；或委辦規劃設計時，用以檢核確認技術服務廠商提送之設計成果。並建立採購資訊分享平台，提升機關實務經驗手冊再利用的附加價值，有效減少資訊落差，以及協助採購新進人員跨越採購領域的進入障礙。

三、採購人員的角色定位，養成採購人才，累積資訊知能

採購人員在追求採購效益的前提下，應清楚知道自己在政府採購行為中扮演的角色與存在的價值所在。政府採購法的法制架構下，定義採購人員具有專業知能，稱為採購專業人員；非採購專業人員辦理採購必須經由採購專業人員的協助。事實上，採購行為最重要的規劃設計階段，辦理採購人員皆非採購專業人員。以新高工程採購為例，工程行政人員非工程專業人員，工程項目與單價審視能力因業務委外制度的建立，不再自辦監造，工程專業迅速流失與工程專業人才闕如、人員異動頻繁。應界定工程行政人員在辦理採購業務的行政管理角色與責任範圍；採購人員應為創造價值者，只做管理業務的價值增值業務，向外部廠商購買價值的採購行為，以利工作範圍明確，落實課責機制，預防採購人才流失，順利累積採購資訊知能，達成養成採購價格與需求的能力。

四、養成採購價格與需求知能，必先建立判斷基準

政府採購法是一部程序法，主管機關不斷的強調採購人員必須依法編列預算，但是採購價格與需求的判斷，有賴主管機關基於職權建立一套判斷準則供採購人員操作。採購人員隨著採購經驗的累積，理解力自然增加，判斷準則提供依循的軌跡，就會較少出錯，採購行為決策自可無往不利。

五、導入管理概念，打破專業隔閡，加強採購專業表達能力

工程採購是一項專業，或稱作是一項專門行業，為利採購人員迅速進入任何一項工程採購，窺見全貌，有效規劃設計，編列合理預算，工程採購行為“插紅旗”(Plug red flag)式的分段重點的建立非常重要。一來可以做為管理與控制工程執行進度的分段目標，二可藉由各分段的重點，易於預先解譯採購專業用語，可作為政策溝通的行銷語言。

六、主管機關宜建立採購人員正確的公開招標與調價觀念

本文討論展望理論時，提出以公開招標合理化採購預算金額的編列，這樣的工程慣例，其預算編列與細項調整方式就是「錨定與調整」，招標金額的總價是一個「錨定數值」，公開招標有「拋錨」的作用，無法透過公開招標的機制合理化招標預算的編列。積習已久的「公開招標」觀念是採購人員內在的心智歷程，經由認知心理產生的行為決策偏差。而這種總價與單價調整的基準爭議已久，工程會仍遲未能就決標單價的調整，統一規定究係應採用得標廠商的報價，或機關的預算單價作為契約單價調整的基準，其中原因恐怕也與深知採購人員無法正確審查採購預算價格有關，又恐預算單價為投標廠商報價所「錨定」，左右為難，難以衡平真正的「市場行情」站在那一邊？終是難以決定吧！「公開招標」與其決標單價調整的關係，是一件值得主管機關工程會關注的程

序，如何建立「公開招標」正確觀念，走出「市場行情」的現實困境，速謀對策，是採購行為亟待解決的問題。

貳、對採購人員的建議

一、採購資訊價值的蒐集與管理

內行人和外行人的差別在於能否掌握「門道」，在「資訊不對稱」的環境下辦理採購行為，訣竅在於掌握採購資訊。每天不間斷地蒐集採購商情與行情資訊，運用雲端加以分門別類管理，轉化資訊成為自己採購專業的「附加價值」的知識產物。

二、一開始就做好是最重要的觀念

初始的設計階段，時間是必要的成本，應確實審查設計書圖與預算文件，編列預算階段即做好採購案的把關工作，建立慎始不畏果的觀念，順著“初始效應”掌握採購行為優劣成敗的關鍵階段。

三、表達方式的養成

認知採購行為本質在實現公共利益，民眾代表公共利益，經由採購經驗的累積，創造出本質相同的採購溝通語言。或許是以專業角度陳述不同的工程規格，同時佐以簡單的語言定義不同的規格說法，化解採購專業與非專業的對立問題，築起與公共性對話的橋樑。還要用對方能懂

的語言、考量說了的後果。

四、改變工程採購契約書內詳細表與規格說明書呈現方式

在政府採購法的架構下，政府各項採購案都應遵守採購程序的公開、公正，以及採購價格的合理、允當。尤其在招標文件中，有關採購標的內容，包括品質、規格、數量及特殊交易條件，都應有明確且具體的規定。

(一) 重新編排契約書的規範方式

工程或採購契約書就是採購成品的書面資料，採購行為最後階段留下來的就是納入規格的書面契約，採購成品則是依據規格與規範的執行成果。當發生「空心菜風暴」的單價事件時，因為施工規格與規範較專業，一般人不會去看契約書後段的規格與施工規範，只會看記載單價的價格詳細表。為了不再發生「名同質異」之爭，與類似的表達爭議，重新編排契約書的規範方式，將重要且可以簡化說明的採購品項與施工規範，於詳細價目表增加合理說明。契約文件必須確實而完整地說明各「單價」所代表的具體內容。

例如「活體空心菜」加上維護，於價格詳細價目表的備註欄附註維護保護期間與保活要求標準，不要全留置於契約書後面的規格說明。改

變舊有呈現方式，避免規格與價格比對的麻煩。直接將重要的規格置於詳細表上，以簡單的字眼儘量濃縮呈現，避免被扭曲意思與產生混淆的困擾。

(二) 規格單位定義明確，表述一致

「此株非彼株」，花博採購契約中對於採購標的只簡單記載「一株」而未載明其規格與品質，這「一株」到底是如何的一株？並沒有明確敘明，這也是引起電視名嘴與臺北市政府官員針對「此株非彼株」的唇槍舌戰。對民眾而言，根本分不清此株或彼株是那一株。因此，明確定義不同的計算單位背後代表的意義，妥予界定運用範圍，尤其植栽工程的特殊性，宜建立計量單位的參考範本，統一規範供作業參考。

五、發展出植栽採購專用的工程品項名稱

為了避免與民間庶民食蔬的名稱混淆，未來的園藝、景觀等植栽採購應該發展出自己專屬的採購專用名詞，譬如空心菜，稱為「活體空心菜」，不再是以「空心菜」三個字簡稱。清楚寫出名詞本身背後的意義，稱為植栽專用術語。避免使用「名同質異」的模糊用詞的作法，這不是一個簡單的術語之爭、名稱之爭，而是正確認識採購事物的態度之爭，是主觀隨意和實事求是之爭。

參考文獻

一、中文文獻：

1. 王昭明，2009，〈政府採購程序與機關裁量之限制〉，東吳大學法律學系碩士論文。
2. 毛治國，2010，《決策》，台北：天下雜誌出版社。
3. 司徒達賢，2005，《策略管理新論》，台北：智勝文化出版社。
4. 行政院公共工程委員會，2010，《政府採購法令彙編》(24)，台北：行政院公共工程委員會。
5. 李玉強等，2008，〈政府採購行為行政裁量之探討〉，TK&T 天翰知識科技政府採購知識服務系統：
http://www.helpu.com.tw/db/se_otmenu.php?pageNum_dball=14。檢索日期：2011年11月5日。
6. 林正昌譯，Reid Hastie. and Robyn M. Dawes 原著，2009，《判斷與決策心理學：不確定世界中的理性選擇》，台北：學富文化事業有限公司。
7. 林信宗與戴貞德，2009，〈政府採購雙贏決策之研究—以台電高雄區營業處為例〉，《商業現代化學刊》，5(1)：73 -84。
8. 周海濤、李永賢、張蘅 譯，Robert K. Yin 原著，《個案研究設計與方法》，台北：五南圖書出版股份有限公司。
9. 胡淑君，2005，〈國立臺灣大學院系所暨中心採購人員專業能力之研究〉，臺灣師範大學教育學系在職進修碩士班學位論文。
10. 洪秀珍，2008，〈競爭性談判採購在我國適用之研究〉，中央大學營建管理研究所碩士論文。
11. 陳又新，2003，〈採購組織對採購人員工作滿足及採購效率之研究〉，國立政治大學行政管理碩士學程論文。

12. 許金川，2007，〈正當採購程序與效力之研究-以政府採購招標、決標方式為中心〉，玄奘大學法律學系碩士論文。
13. 臺北市政府，2011，《2010 臺北國際卉博覽會全紀錄》，臺北市：臺北市政府。
14. 臺北市政府廉政肅貪中心專案調查小組，2010，〈「新生高架橋改建工程」專案調查報告〉，臺北市政府。
15. 《臺北市議會公報》，2010，〈市政總質詢紀錄〉，81（14）。
16. 監察院，100，〈2011年4月12日100000166100交調19新生高調查意見〉，監察院網站：<http://www.cy.gov.tw/>。檢索日期：2011年7月30日。
17. 監察院，2011，〈2011年3月18日100000318100交調38花博調查意見〉，監察院網站：<http://www.cy.gov.tw/>。檢索日期：2011年7月30日。
18. 董志勇，2010，《生活中的行為經濟學》，北京：北京大學出版社。
19. 劉惠蘭，2011，〈我國政府機關採購行政行為之研究〉，中國文化大學政治學系碩士論文。
20. 蔡昇穎，2008，〈工程採購標價審查與合約單價調整機制之研究〉，國立中央大學營建管理碩士論文。

二、英文文獻：

1. Burman, Allan V. 2008. "Inherently Governmental Functions: At a Tipping Point?" *Public Manager*. 37(1) : 41-43.
2. Kahneman, Daniel., and Amos Tversky. 1979. "Prospect Theory : An Analysis of Decision Under Risk." *Econometrica*. 47(2):263-291.
3. Kahneman, Daniel., and Amos Tversky. 1984. "Choice, Value, and Frames." *American Psychologist*. 39:345-347.
4. Kelman, Steven. 1990. *Procurement and Public Management: The Fear of Discretion and the Quality of Government Performance*. Washington, D.C.: The AEI Press.

5. Lawther, Wendell C. 2007. "Flexible Procurement Methods, Changes in Promoting Relations and Negotiations: Invitation to the Talks ." *Public Procurement*. 7(2):173-193.
6. Simon, H.A. 1956 "Rational Choice and the Structure of the Environment. " *Psychological Review*,63:129-138.
7. Snider, Keith F., and Rene G Rendon. 2008. "Public Procurement Policy: Implications For Theory And Practice." *Journal of Public Procurement* 8(3) :310-333.
8. Tversky, Amos.,and Daniel Kahneman. 1973. "Availability: A Heuristic for Judging Frequency and Probability." *Cognitive Psychology*. 45: 207-232.
9. Tversky, Amos., and Daniel Kahneman. 1974. "Judgment under Uncertainty: Heuristics and Biases." *Science*. 185:1124-1131.
10. Tversky, Amos. 1975. "A Critique of Expected Utility Theory: Descriptive and Normative Consideration." *Erkenntnis*. 9(2):163-173.
11. Tversky, Amos., and Daniel Kahneman. 1981. "The Framing of Decisions and The Psychology of Choice." *Science*. 211(4481):453-458.
12. Von Neumann, John., and Oskar Morgenstern. 1947. *Theory of Games and Economic Behavior*. Princeton.(2nd ed.). Princeton, NJ. : Princeton University Press.

附錄

附錄一 2012年8月10日黃志中訪談錄

花博以前一開始是馬市長那時候去爭取到的，那因為中央那時候是民進黨執政所以這案子好像沒有很支持，所以才會有人說這案子本來籌備期很長的，因為本來應該是如果說你中央和地方都有支持本來應該是時間很那個，那就是前面的時間都虛耗掉了，我這個都是在電視聽陳文茜講的，到比較後面的時候後來變成是郝龍斌上來馬英九又執政，所以她中央才會全力經費的支持，但是你辦的時辰有一點晚了。

那我們接到這些指令的時候中央市政府才開始說產發局抓出來去主辦，分給捷運局、工務局來幫忙做，捷運局的工程處全部來支援；新工處的工程處來支援，這是工程硬體的部分。軟體的部分，就是回到文化局、民政局... 捨麼局一大堆人的分下去做就對了，那因為工程主要是我們工務局，那採購的部分才會一開始。

楊秘書長就很急才會發這個文，就說就這些原因就這看就知道了啦，就說這是台灣第一次辦這些不能丟臉，時間又很緊迫交不出去者麼辦！所以才會問陳文茜，但是他跟我們都知道不太可能！他不同意但是他有寫他的理由啦！但是我們以往都知道說常常有機關要用 22 條 1 項 16 款去限制招標，我都跟他們說不要浪費時間但是有人堅持要，但我都會跟他講講得很白都會講說你要去撞牆我也不反對，因為工程會用 16 款就我那天講的除了那些通案的那些核准的那些以外，他現在個案核准的以前，那邊講說楊秘書長說只有一個手指伸出來不到一隻手伸出來這麼多件。

那大家就想說是捨麼個案會通過第 1 個：副總統辦公室整修工程 為捨麼要通過，因為國家副總統辦公室不能夠隨便把一些平面圖或製圖公告出去，有一些機密要找那些類是的廠商來做那種才同意。其實我現在是題外話以前國防部常常用選擇性招標，選擇性招標在選購法有那些要件，他看起來那些要件那幾個理由國防部其實都沒捨麼有一次就被工程會叫去，因為那次我在旁邊練習，就在討論這事情，你為捨麼用選擇性招標你有輔合嗎？國防部的理由也是說資格審查通過後的廠商我再叫你來再把招標案件交給你，叫你切結保密，我是營區ㄟ。我是飛彈基地ㄟ我可以公開在網上炸你，所以他說我要簡連招標就要你切結保密，我不管招標文件公開。

他說他會用選擇性招標的目的是這樣，這是楊秘書長自己講的，一根手指頭伸出來，另外他講捨麼我就記不太得了，大概就是些高官了。

那時候只有這麼多啦，其他個案重來沒同意過 另外有一些法令變更通案，我們去問過了就是說健保費調漲... 那個通案用 16 款。在人力派遣的合約，他的項目裡面就有包含勞保費、健保費，那個法定費率的調漲他那個就可以解決了，那個是因為政府機關的法律整個管制的費率變更，那個可以用那個理由，有一些人力派遣合約他的項目就有提到這些！那

是屬於政府的法令變更或政府管制的費率變更，可以用理由！就是說他 16 款都是那種情況才會有，所以這個我們事前就知道了，只是我們發那個文其實也不報者期望，反正就不准，不准之後接下來工程種要透過招標那我們怕案子交不出去，我們要怎麼讓案子交得出去合約條件要寫的吸引人像我們來研究這些，因為那時候還是流於最低標的情勢！

那最低標的情況下，要讓好的廠商來又要招標的條件吸引人，那吸引人的話你能做的有捨麼東西？你可以把合約的條件改好一點，譬如說那時候的物價在波動，那以前門檻有 2.5 阿，你調整 0 阿！你下去波動我就扣你啊~！不要讓你吸收 2.5，物價指數的門檻因為我們有百分之 2.5！只要一波動就給你，然後這些大眾物價指數按決標日差和…就是這幾個門檻調整為 0 拉！只要一有波動那個差額全部都給你，還給你預付款讓你先有錢去運用！最主要在工程啦，在我們的招標案件把一些我們可以訂的部分，把它訂的對廠商比較有利。就在 97 年那一陣子。

捷運局也有好幾個工程處，現在工程處不是每個都有捷運工程可以做，因為捷運局很多工程處也是打雜的，就是說他們不是有那麼多捷運可以做，所以說他們就代辦學校…。不然他們會沒事做，所以他們會代辦不是工程機關的工程採購比較大，但是捷運局觀光處也在代辦兒童育樂中心。後來招標文件怕標不出去所以當然要訂一些標一些對廠商有利的條款，像預付款、保留款都降低，那一個月可以領 2 次錢，那這是合約的條件，另外一個是採購法的細則第 63 條的就是我跟你講的，你的工期簡短我就可以折算多少錢在競價後，你會更低更有利，這是競價的時候，不是說你報的減下來是你有競價的優勢，你可以比人家低。這 63 條的做法就是這樣玩的，但是很少人玩拉，就是說也沒人熟，你的保固多少年你就少付多少錢你可以跟人家這樣競價，因這案子來不及了嗎，所以我配合工期，我工期規定多少天，你報的天數較少，我就減少競價讓你讓你比較有機會得標，這是我們研擬的方案，還有搭配一些趕工！

另外你願意趕工的話，我就給你趕工獎金因為這些都是工程會要點的規定，我們就是回到那些規定，那時候有模擬一些方式想說是不是要給辦工程的去看，那些等於高級的，一般用的是拿來套套的這是比較高級的作法！這些是我們事先研究出來的，然後端出來給人家用，到最後來也沒捨麼用因為到最後一直在最低標，那都是那時候努力的方案，就是合約條件改的好一點，然後市政府的全職機關全力幫你配合你有需要外勞你有需要報出來專案幫你處理，後來改用異質最低標。合約條件訂比較好一點！當初的建議方案阿加上去給那些管做（負責單位）參考，主要是招標決標後我們就沒再管了後面就是製作和設計的問題了，你就要趕快去完成！

他花博的地面圖那個標案權利金好像搞了 8 千萬還 5 千萬 3 千萬，聯合報系得標就是感覺意義深重，因為這案子不是很清楚的人會覺得很多專業服務，其實這是以收入性的，所以這案子是收入性的！承辦人簽下去大家講，那時候廠商舉辦的，交不出去權力金一定要降！其實也有可能委託杯子衣服等商品是夾帶者勞務採購這東西還會委託販售，這些販售的利益所得可能大於勞務委託費用整個扣抵下來的利潤，問題利潤也要賺一些那種類型大概就是這種類型，我們很多案子為麼都用採購法又會說這是有收入性的，就是因為你委託

他的勞務有一些事項，她有收入那些就抵掉案子我覺得跟新申告意思差不多！如果我以旁觀者的角度來看第 1 次會掉 5 千塊我那時候是想說你好歹也要找個顧問公司給他 8 萬塊給他做一個專業的評估我講難聽一點就是找替死鬼拉！人家幫你評估至少是比較專業，人會以為你公務員不專業是用喊的。

因為你這問題我也想過我相信我們的預算是合理的我只能先這樣講，既然要看市議會的單價沒有單價我去比價我當然要先去相信我的比價，以前事情發生如果它的價差跟我的價差差不到百 20 以內那打折那也沒捨麼問題那時候國工局，我們不是說低於百分之 80 如果你的價在正負百分之 20 以內就是合理的！就用傳統的方式直接打折，我們的預算正常，在底價的偏底百分之 80 你預算先用底價去打折就底價的價格，在正負百分之 80，因為我們會要廠商寫詳細項目表，他投標也要寫細項，他投標的時候就要寫如果他的項目的價格是在我這個項目先用底價先打 9 折就是成 0.9 的價格的正負百分之 20 上下如果她報價在這的話，那就用傳統決標跟預算去打折那如果是有的偏高或偏低的話那要個案來協議！

我這個項目編列 100 塊好了我的底價是 90 塊，90 的百分之 20 就是 18 嗎那加 18 就是 108 阿，那他 72，如果廠商報價內就是用傳統做啊就直接打折嗎！就當作你的價格跟我差不多就對了！那如果價目特別高或特別低就要協議去把他拉回來，為什麼要訂定契約合理的單價如果是用漲價成長的觀念你會覺得說直接一起打折比較快阿你要跟他協商你要協商到捨麼時候，為捨麼合約單價要合理因為我們如果有契約變更要追加減就要用這個單價做基本預算，所以還是儘量要合理化，要符合市場行情，但是廠商有時候會這麼做。你知道嗎？我這就是很有競爭力，那你合約價格要件這麼高，有時候他也不願意，那有時候合約訂太高他又減帳不做那他吃虧阿！那反過來有的廠商說你預算編這麼低現在市場上的行情一顆這麼低還打折有差這麼多，他又說要調高有時候我們會審核說這個項目太低我們就會調高其他項目的價格就會再低一點你還是要抽到總價決標價，這個項目還要拉高。他會怕，因為經驗以後，來做這個項目常常會來推價然後拉高，有時候大家會將在這裡，為什麼這麼多的廠商只有你這麼犧牲。

最主要在工程喇，在我們的招標案件把一些我們可以訂的部分，把它定的對廠商比較有利，工程會主管機關的立場寫的東西都很好聽，但事實上你要者麼做。標價偏低，我們市政府不是有訂均價就可以解決嗎？工程會對這個從 80 幾年到現在以嗤之以鼻，他以前還把我們合約成文的投標須知拿去的時候，他以前中央稽核小組也會來抽查，看到這個規定就寫說這個剝奪了機關的裁量權，後來這版的合約才把它改成說可以。我是跟他們說換成實務你們要怎麼操作，你們根本幫不了捨麼忙，因為那個表的第一點如果是因為你的預算編得過高而導致標價天低沒有標價偏低的需要，我們那個平均價就是在測試這個東西的！他不是下面那個表第 1 點寫說如果你自己檢討，你預算編 1000 多，為捨廠商還來討 5、6 百萬是不是你編的預算太高，如果你預算編得太高就沒有標價偏低的情況，你就可以結最低標，那你要承認你的預算偏高，那你當初預算怎麼來的，不是又是類式的問題，所以我們市政府投標須知有一個說你如果是超過廠商均價的 8 成。

附錄二 2012年8月16日呂丘鴻訪談錄

第一點就是說剛開始我們申請到花博以後就是經費的編列，那剛開始前局長也就是經濟副次長林聖忠 在當我們產發局長的時候，當時他已經有一些規劃案，因為你要送AITH你要申請，其實你財務分析就要出來了，包括胡志強市長想要去申請的時候，就是當你們花多少錢做多少事，那當初分析的報表就是從關渡這塊地來分析的，當初才會有 188 億的土地徵收費用。然後有一些營運費用，我記得包括陳雄文副市長我們就認為土地徵收可能是很困難的執行的方式，所以把它改成在找好幾塊場地包括有大安森林公園、圓山公園區等，後來決定在圓山公園區。最重要的是這是一塊公有土地，所以相關的土地徵收費用就可以全部節省下來。

那剛進來的時候，我們股長會是市府這方面，比較少有學者對這方面涉獵，所以當初我們是請丁博士來當我們的顧問，那剛開始規劃的時候他第一個提出概念計畫，在 96 年的時候有在秋季規劃的時候就有一個概念計畫，就是我要把所有財務分析出來，我建這麼大的場地 91.8 公頃的場地，我要花到哪些錢？有包括營建的部分也包誇營運的部分，我記得剛開始營運的部分好像是編 16 億左右詳細的部分我還要去查，但是到後來你的規劃越來越明顯的時候，你就會知道我們一直從概念計畫至基本計畫再到綱要計畫，所以那時候就越來越明顯有哪些經費不足，我就一直添加上去，所以到後來的施工預算好像是 54 億的資本，那詳細我還要再看表格，這個暫時保留，所以到時候資料會提供給你，我做工程需要這些資料。

所以綱要計畫完成後我們就提供給各個單位做設計標案的執行，那他們就要先有綱要計畫的執行，所以那時候我們就請各個代辦單位捷運局是負責圓山公園區的部分，工務局是負責美術公園區，新生還有大佳公園區的部分捷運局都是由北工處的部分來處理，一開始就是由冠鼎顧問股份公司拿到這個設計標案，所以她要從圓山公園區真艷館到圓山北側的名人館，文化館還有真相館都要由冠鼎來做設計標，做設計標的時候還有一塊流行館是由遠東集團來贊助，那設計的時間很短，所以它們作幾個月的設計後，陸續在年底就把他 96 年底就發包出去了，那發包出去他有分成 4 個標案 2 個工程區域來分。

再來有一個植栽標也是 204 標，在美術公園區的話就是由在園區的部分新工處來處理，那在那時候委託是新光玉事務所來規劃設計，北側的話就是由美術館的北進門包括故事館的改建是由衛工處來設計，在美術公園區的部分當然包括蝴蝶館、公衛館來做規劃設計，還有整個園區每一個華語庭園區的話他們先做基礎的區塊建設完成，就各個參展的做布置，美術館的話她有爭增加一個南進門設計，還有故事館這邊的設計，再來新生園區的話剛開始只是設計新生 3 館，由張清華事務所得標，做一個新生公園新生三館的設計，新生北側有林安泰古厝，把她設計成古生古色平原的話有公園處，做晶圓的規畫包括鯨魚綠雕，還有養身館前面的庭園式這樣設計的，還有大家公園區股份有限公司來做對整個大家和平公園來做設計，設計完就陸陸續續發包，我記得有幾個標案採一直最低標的方式來處理，因為異質最低標就是說品質來講我們怕低價搶標，所以我們希望用一直最低標來做一個投標和他們

公司的業績施工方式來做一個簡報等，那合格的廠商執行道地 2 次的價格標來決標，投標得廠商大概就是比較大的廠商，所以建標才可以順利的完成，那相對的包括包商優發功包的問題，是因為一般工程標有花價的問題，都會參考公園處、市府的單價等，所以我們在花工道理投價格還算合理，當然外界會質疑有空心菜，但這謝不能拿菜市場的價格做比較，可是她的主要用途是拿來過濾下水道，像空心菜有良好的過濾功能，整個張清華建築師設計整個園區的時候，她又自己鑑圖，她是以一個植栽為主來做設計那整個設計完了之後，就是施工問題，那我們工程都陸陸續續完成，最早完成的是美術公園區其他都陸陸續續完成，我們發現一個問題工程設計無法完成因為時間太少，所以在顧問公司來講難以在這麼短的時間完成，所以她會陸陸續續去做工程上的修正，包括無障礙設施，我們都會請外面的無障礙委員，當然他會提出較人性化的，對身障的朋友是比較好的照顧，所以我們像這種都會不斷地改進，那改善完成後就會讓廠商進來布置，那外面的部分都還在施工大概 4 月才完工，比較特別的是我們每 2 個禮拜就有一次的工務會議，還有當時的楊秘書長、光副秘書長，每 2 個禮拜就做工程督導，那剛開始都在股內開會包括由各個單位協調的部分，當然花博剛開幕的時候還是有一些要改善的部分我們還是持續在執行，所以在完工後我們有請個個單位來做一個維護標，那展館的話它們有工程標要展，這是我們花博整個執行狀況。

那這期間我們要面對工程的一些疑問，我們都要提供，我想花博結束後我們有做一個花博全紀錄，在工程間做一個點點滴滴的紀錄，當然議會等都會對一些資料，這是我們花博的比較特別的方式！我會覺得說他跟國內一般活動，比較不一樣的是說以前是 2 個禮拜就能把它完成像奧運一樣，但博覽會不一樣，像我們會考量到這個場地是 6 個月要用！

她有考量到比較有長期經營的概念還有設計建築！其實它們是臨時性建築，因為如果用傳統建築來作申請的話，都是陸委會的審查，時間一定會來不及，所以我們都是用臨時建築來作申請，我們要求工程建築師要以長久性的概念來做設計而不是為了 6 個月，所以目前場館都還在使用，但是我們還是在從臨時建築改成永久建築，臨時建築通常都要拆除掉，但是因為很有紀念價值！會展產業是我們政府未來的很重要的發展，所以在以前來講圓山公園區、美術公園區、新生公園區他只是很單純的公園區，可是藉由花博工程改善以後，我們希望它呈現的是會場的場地！

第 1 個審查機制有來審查，第 2 個我們的採購稽核小組府裡面的長官都會做一個了解跟審查。

附錄三 2012年10月3日張郁慧訪談錄

I 廢標後，機關調高4億元經費，顧問公司重新調整預算，機關層層審核，重新製作招標文件上網公告，只花了7天，認為不夠審慎？在變動的情況下，多少天是夠的？永遠都不夠的。

這個案子96年-97年10月，是個延續性的程序，另外還必須看到一個面向，這個工程本身的急迫性。有些工程真的拖了很久，本沒那麼的急迫性。7天到底夠不夠，客觀來說是不夠的，主觀來說，它有時程上的壓力。但是，客觀性是我們的想法，對在執行的人，事實上，是比我們還清楚的，也就是說，原來的預算，事實上他們本來就知道不夠了。在物價波動的時候，每一天的成本都在變動中，履約的成本都在變動，所以這不是在比時間多少，而是在比變動的幅度，7天夠不夠？70天夠不夠？7個月夠不夠？事實上它永遠都在變動，當時時間點很特別。今天訂好了，明天上網了，後天招標了，它一直都在變動。所以我覺得關鍵不在花7天，所以，它用的方式基本上不能說完全錯誤，是依照第6次廠商的報價，廠商的報價事實上是反映市場行情的一種途徑，因為廠商的報價是考慮他的履約成本，考慮他利潤的規劃，才所投的標價，所以，參考廠商的報價絕對是個途徑，只是說要覈實去編列預算，包括底價的部分，確實是花時間的。

回頭來說，到底多少天才夠，與當時的客觀條件會有受影響。就我所知道，譬如說，就鋼筋的報價，他就說只有當天有效隔天就無效，所以，你根本沒辦法取得正確的報價，這是一個非常重要的關鍵。

新工處的做法是一般工程上慣行的做法，它是一個公開招標、最低標決標，而且是總價決標，基本上，它的關鍵是在總價決標，廠商就是所謂的「截長補短」。就像我們家裡做裝潢施工，工程品項可能有5種、10種，甚至100種，那建築工程甚至要上千種，廠商不是每一項去抓了很精確的成本與利潤，所以我們常說的所謂「截長補短」，整體的估算的結果他可不可以賺。所以，工程採購預算的編列時候，事實上，他不是每一項都100%的都精準，所以，事實上他會去抓大原則，通常，那大原則就是看廠商的標價、政府機關的決標的情形，和目前市場的行情的變動。確實，在實務上的做法他會去抓總數，再回去看個別項目，那個別的項目會先看大項，抓裡面比重比較高的部分。一般項目比較多的，在時程的壓力比較大的情況下，他不會做很細很細的逐項逐項去看，所以，才會造成有一些偏高，有一些目偏低，當然也包括市場行情的遽烈變動也有關。

事實上這是專業與非專業的無奈，確實在教科書上面，或法令可能看不到這幾個字眼，但是，數十年以來，從有工程以來，大家都這麼做。所以，這種情況就要回過去省思在法令的層面，或標準作業程序是否可以落入文字來保護公務員，否則，大家都知道有法依法、無法依例。這是大家的習慣，這個習慣或許我常常覺得遇到這種事情就要有點看運氣了，否則，遇到這種事情就有點倒霉。(但是，不可能全部落入文字，畢竟是執行面的東西)，太多的東西真的這樣，不然為什麼會有所謂的「工程慣例」，慣例可能有上百個、

上千個、上萬個，但是，你無法找到一條法來。所謂的慣例，就像所謂的「截長補短」。就像我家最近做裝修，那大概就抓個多少錢，總共就 68 萬就算 60 萬好了，到時候就說，要追加特耐牆，追加就要照原來的價格，廠商就說，不行呵！這是工虧本做的，實際上，從水電來賺，他就是抓長補短，當我說要用這個價錢的時候，他就跳起來了。無論公共工程、或民間工程「截長補短」本來就深植人心，那不是我們公務人的習慣，事實上是落實在每個人的心裡。

II 在工程的慣行與法間，以及文字間的衝突點有沒有平衡點？因為法官沒辦法接受。

這後來會談到私法制度，為什麼在一段時間之前會有檢察事務官的成立，而且「檢察事務官」希望有一些專業的背景，像土木建築也是一樣，還包括資訊、醫療領域等等都一樣必須需要高度專業知識的部分，那一部分其實由一般的法務人員來談，確實是難為他們了。都有可能，就像營造業法與採購法就有些互相衝突的地方，這應該發生在很多的法上面，應該做一些整合，否者，公務員很難適法。事實上要看從那個角度來看，是不是特別法，或普通法必須看個案認定。

III 第七次招標金額十三億多元，比第六次一次調足三億多，因為採購法講究程序，在這個程序上二個專業領域的衝突，造成他沒辦法被法官或民眾接受

這不法的問題，事實上法沒有衝突，這塊是觀念上的問題，是他們沒有或許是「專業素養」或經驗領域。公程會在 97 年發文告知如果各機關預算不足本來就要調整，這是事實，不管是公部門或民間，這是很容易理解，你的預算本來就不夠，那你叫誰來標，殺頭生意有人做，賠本生意沒人做。這要看從那個角度來看，也可以慢慢標，一次加一點、一次加一點，那到明年再來告訴我花博再延期，因為它有 deadline 的時間，像我所知道的南港經貿展覽館也是搞了一年多，他也是慢慢調，終於調上來了。

事實上，前六次根本不是慢慢調，前四次是在做採購策略的調整(減項及減標)，前面幾乎沒怎麼調。因為當時時間點價格還不算太差，那帶一些小標，我記得一開始有 5 個標(第 1 次)，後來變 4 個標(第 2-5 次)，後來 2 個標(第 6-7 次)，那時候物價已經在波動了，其實新工處調價部分前面並沒怎麼調，然後在第四次或第幾次的時候才調一點，沒調很多。

大家都在講調價，事實上，關鍵不在調價，關鍵在是不是有沒有公開招標。採購法第 58 條次標價偏低的情形，現在市場行情沒那麼高，我就算我的預算編列的不是那麼的確實，或許與市場行情不是那麼的貼近，市場行情只要 50 元，可是我編了 100 元，結果呢？只要他的機制是公開的、透明的，那個決標價就會 down 下來，如果那是絕對關鍵的話，那根本就不需要採購法第 58 條了，採購法第 58 條就是標價偏低顯不合理，有降低品質或不能誠信履約之虞，可以以次低標為最低標。所以，公開招標最低標決標的標價常常會 down 下來。像我們的電腦標不到 6 折決標，應該這樣講，只要我有公開機制，只要我夠公開、夠透明，沒有限制競爭的情形，有意願的人就會來，他認為有利可圖，甚至於公訓處飲水機 1 元決標，廠商不看這裡，他看別的地方。所以關鍵不在一次調足，一次調足根本不是問題，本來就該一次調足呵，在我來看，要不然公務人員在做假的，你事實上必須為公共

利益、為你的採購效益，就是為了保護自己在那邊慢慢調，然後在告訴人家，我是在測試市場行情，我個人認為這是不對的作法。市場行情在那裡，採購法第 46 條本來就要考慮市場行情。

我們有規訂流廢標以後的策進作為，有規定開標以後廠商投標的情形，如果家數不足，或發現根本沒有人願意來投標，就要去做檢討。事實上要看那個狀況，上面規定如果屬於預算不足本來就要調整了。所以要先看有沒有規格限制競爭，有沒有招標文件規定不當的地方，假設都沒有，單純是錢不夠那你本來就該調整。那該調整它有沒有告訴要慢慢調呢？沒有呵！而且，這種東西也不需要寫在法裡面，也不需要寫要寫在規定裡面呵，這是一個普通的基本認知呵！問題根本不在那裡！（所以問題根本不在那裡，而是在於那個客觀環境並不容許他慢慢調，而且也沒有所謂的慢慢調）我個人認為沒有所謂的慢慢調。我們協助別人的時候也會告訴人家，如果不急的話，你就慢慢調上來，那是為了保護自己，那不是一個正確的、應該有的作為，那只是一個自我保護的作為，我還是認為那不是對的。採購法的機制事實上是一個公開透明，如果公開透明，透過公開競爭的機制那基本上就沒有問題。假設今天是最有利標的話，我就不敢講，最有利標廠商通常都看那個預算來報價，這就是為什麼採購法裡面有提到如果異質採購你有透過評選或審查或評審方式，如果你用固定價額給付，為了怕廠商有超額利潤，要有一個創意作為及回饋。可是，最低標沒有這個問題，最低標廠商會去考慮自己的成本和利潤，所以，我一直覺得這個沒有問題。正常來說，假設他沒有綁標的話，如果有綁標的話，經過那麼多次，通常也會紙包不住火的，它（新生高）有公開閱覽，也辦了那麼多次的招標，人家就會提出異議了。

IV 主秘提到公開招標是最重要的機制，我們很多案子像新生高這個案子都是因為緊急出問題，那緊急又與效率有關係，那公開與效率有沒有衝突？

沒有衝突呵，為什麼會衝突？如果要說緊急出狀況，就是沒有做到公開透明，也就是說用限制性招標，用不可預見的緊急事故，我用限制性招標，我就直接找了，這個我就不敢說了。否者的話，所謂緊急就是用最快的速度，趕快把它公告，我的等標期在法定期間裡面可能我訂的比較短，那這樣就看那個廠商手腳比較快。那如果說有問題，一種是履約期間限制競爭，因為期限不夠，我把它訂得很短，人家就不敢來了，那就有可能了，因為工期其實影響很大。否者的話，我很急一定會出事嗎？不！我待過的所有地方，每個採購都很急呵！然後儘量縮短，所以，我告訴同仁，即使很急，也不要 14 天就開標，等標期都用到最短的，我覺得那不好啦！，其實這會牽涉到我們用到的異質採購，異質採購廠商要提 proposal, 提服務建議書，沒有給廠商充足的時間，他就沒有辦法充足的投入，那你就沒有辦法找到好的廠商，相對好的廠商，那你不是拿石頭砸自己的腳嗎？同仁會說：沒辦法呵，因為那個長官怎麼樣呵——案子有個 deadline——，你不覺得嗎？我不知道其他縣市政府會怎麼樣，臺北市政府每個案子都很急喔！而且我們都有個很大的活動在裡面，那個 deadline 都不會變的。

我常常開玩笑，大隊接力最後一棒永遠是最辛苦的，也是最倒霉的。我在那個單位（工務局）待很久，常常覺得很無奈，前面可行性評估搞一、二年，然後規劃再搞二、三年，

然後設計再搞多久，然後到這邊就說，今天就要給我出來。這個案子是在那個時間點很倒霉。以那個時間來看，行政院有統計有精確的數字，全國有多少案子，不是它(新生高)一個，每個公共工程幾乎都標不出去呵!所以，公程會都還專案去輔導幾十個機關，這個都有數字呵!所以事實上是一個客觀的問題，不是主觀的問題，它或許有些行政瑕疵，不能說它完全沒有錯，它是有一些便宜行事的做法，但是它沒有違法，那是不當。但是，在那種情況之下都有可能有一些便宜行事的做法，就是要我們快，我們在第一線那件事不是要我們快，尤其是這種重要的事。

V以第六次三家廠商平均值計算，使第七次招標預算大幅提高

大家一直談的就是用三家的平均，它還算是做得稍微好一點，以我做採購那麼多年來來看。它分為三塊，一塊就是公程會上面的單價還OK，一塊沒動的，還有一塊用三家平均，三家平均最主要是三家的差異很大。過去，工程採購常常有上千項、數百項，事實上是常有的，每次長官在定底價的時候，你看採購法第46條它要逐項，通常來說我們怎麼做，我們用excell，很簡單啊，譬如說，打9折，就全部打9折。我覺得他很夠倒霉，假如用它原來的全部乘以1.1，可能還不會今天被罵成這樣，他是用三家平均，那麼勤勞幹什麼?所以說，預算編列覈實，這個事實上，我不能說它是錯的，可是在實務執行上很難覈實之外，通常會有一些慣行的做法，我不能說那些慣行做法是對的，但是，也不能說是錯的，反而是更確實的去做了一下，因為他覺得用三家廠商的平均總是截長補短，至少會稍微match一下，那他也確實沒去看，那他的情況也比以前更糟嗎?事實上，現在也常常這樣做呵!有那個機關首長在核底價的時候，除了非工程單位外，工程有幾千項，他有辦法一個一個去核底價嗎?沒有呵!都是機關首長去核底價後，然後，採購單位一起去shift它，一起去往下或往上down這樣而已呵!事實上，不是專業的人來看都會覺得有問題，確實看起來絕對都有問題，因為不覈實。但是實際上做法會怎麼樣，你去看其他任何局處好了，去看做工程的，專業工程的做法，有那個機關首長這樣子底價一個一個的核的，事實上是不可能的，本來就是這樣子呵!所以他們說的問題有那一項是問題，我不認為。可是，憑我個人的專業，二十年幾來的專業，事實上就是這樣子。我們實際上的操作方式就是這樣。你不信把其他工程單位，不要說新工處，包括捷運局、國工局把它調出來，看它怎麼做?它有可能在採購審核小組針對幾個比較重要的項目討論，新工處都是同一個小組，同一個小組有好幾個功能，不同階段有不同的功能。外面所講的是底價審核小組，預算沒有小組，是業務單位。但是，這個案子檢察官好像查出來他們有去開會是不是?討論是常有的事，就像我這邊，他們常會開玩笑說要拿號碼牌，隨時都要討論呵!那是常態性的做法，不一定是針對個案一定怎麼樣。

就是說，你真的去看它，它不是一個正確的做法，但是一般的做法還沒有它那麼細，都是錯的，當然都要做對的，就沒有人有辦法這麼做了。它不是成慣行，而是它本來一直都是這樣，只是法說它是錯的，而且法說它有道理，這當然有困難呵!工程單位比較多的幾百項，可是，預算編列其實還好，底價是有困難的，預算是因為它有一個機制，有一個標準單價的機制，但是，這個案子比較特別，它在物價波動非常遽烈的時候，它就有困難。

VI 本府採購任何工程品項的預算都要經過議會審議單價，可是那個審定單價來不及當時物價波動的年代，議會有個但書，但是，這個案子沒有完全依照那個但書執行，依當時上個月的物價指數調整預算後仍不足目標價。

它有個但書，如是說，物價波動超過 5%，可以不依照審定單價，所以那個部分，沒有講出它的上限。依照規定，市政府向議會報備，經過議會同意，物價指數波動超過 5% 就可以不受限，依照實際上的行情，要考慮當時的情況，當時的情況是每一天都在波動，而且每一天都在往上爬，所以，我們能夠看到的資料是上個月的資料，如果再參考那個資料永遠也標不出去。最主要的是，新生高的物價指數是零，就是會訂一個基準，將來契約價金浮動的情形。也就是說，如果將來指數往下跑，我們還是要跟廠商把錢扣回來，它並沒有因指數偏高的情況，有可能造成圖利廠商的情形。

預算決標出去後，單價會跟著物價指數調整，(新生高)契約有規定，而且算是特別寬鬆或特別嚴格，都可以這樣講。原來本府規定的物價指數是 2.5%，無論是上什或是下降，當物價指數波動超過 5% 時，多給它或是把它扣回來，也就是雙方有風險分攤的原則。這個案子物價指數訂的是零，將來物價指數下降時，事實上掉下來的，它是要追回的，所謂物調是零是指數變動值，也就是說，將來物價 down 下來，它的契約價金會變少，單價會變低。物價指數有總指數、中分類與個別項目，90%以上的工程都用總指數，行政院主計處會按月公佈上個月的物價總指數，看物價總指數是多少，那它有一個基準月，現在是以開標的那個月為基準月，等到計價時，假設是基準月是 100%，計價月是 105%，假設物價總指數是 2.5%，那就追加 2.5%；假設計價月物價總指數 95%，那就扣掉 2.5%。本案(新生高)訂 0，而且是個別項目，只要一有變動就直接增減，所以廠商並不會因為物價變動而有超額利潤。

VII 講到議會審我們的物調部分，本(新生高)案一在講有在議會給的預算額度之內，也確實在額度內，既然在額度內，為什麼這麼多次沒辦法去一次調到額度內，而是要慢慢調。

事實上，它有一個不方便對法務人員說的問題，事實上它有二個標，我們以前也常常這麼做，我們以前叫它做「陪(《Y、)嫁妝」，我叫它做「拖油瓶」。就好像我的一個故事，在我當監工時的第二個案子 00 國中它的預算非常的不夠，流標了 7 次，後來的做法就是還把它和 00 國中併案招標，大標帶小標，因為這一標的預算是夠的，那一標預算是不夠的，這是最標準的「截長補短」，他(廠商)這一邊沒辦法賺錢，那一邊可以賺錢的。那合約單價呢？譬如說，鋼筋這一邊可能一噸 1 萬元，那這一邊可能一噸 1 萬 5 千。當時，審計處一開始也是有意見的，但是這邊法定預算就是不夠，另一邊的法定預算比較高，所以我們以前叫它做「陪(《Y、)嫁妝」，就好像媽媽要出嫁帶小孩，一起把它嫁出去。這就是所謂的「截長補短」，這就是工程界常常慣用的作法。

新生高的法定預算是夠的，中山高的法定預算是夠的，但是，他們不敢這樣說，因為這樣講違反預算法，可是，實務上真的是這樣。當時中山高編的預算是比較早，後來預算就不夠啦！所以才會出現一個標案二個工程單價不一樣(所以，這根本不是問題，所以沒

得解套?)不能說沒有得解套，而是事實上這是個習慣性的做法，而且這樣做事實上是對公共利益是最好的。預算法是一個蘿蔔一個坑，以那個標準去標，永遠都標不出去，預算就會繳回，然後重新再來，然後可能會增加很多錢，那廠商實務上是會有所謂的「截長補短」，所以去看他的價格或許會看不出來，只會覺得它(中山高)有些單價比新生高來得低(而且是主要項目)，但是，就是與預算法的精神是有違背，它是權宜措施，它可能有違法，但是它符合公共利益，有符合採購效益



附錄四 2012年10月5日林建元訪談錄

所謂的風暴，是從民眾的角度看到風暴，風暴是什麼呢？是一個真正問題的爭議，經過媒體的報導，因為民眾是公共，有它的有公共性，所以把爭議一直不斷的炒，一直不停，不停的炒作嘛！這個才叫做風暴，沒辦法止。照道理，如果媒體炒作有辦法終止的話，這個就 OK！但是問題這個不通嘛！這樣才會發生不斷的自我衍生，風暴變成是發生一個叫做不斷的自我(催眠)推演，一直在那邊轉，但是，問題的本質只有一個，事實只有一個，一直在炒作的就是這樣的事情，大家看的就覺得這樣的東西，但是，大家看的這樣的風暴媒體之外呢，會去創造這樣爭議是來自於兩個伙伴，一個是媒體的老闆，另一個就是所謂的政治人物就是政黨議員，他們在創造爭議。會有創造這樣的爭議，一定這邊有一個行政部門，他們沒辦法終止這樣的事情，但是他們發生了這樣的爭議，為什麼沒辦法終止，根據什麼呢？因為這裡邊有一個叫採購的行為，採購的行為產生了採購的書面資料，採購的書面資料以外，同時採購行為中間過程叫做採購結果的成品，政治人物從這裡面得到了養分，透過這個發起這個叫做爭議，這個關鍵點，這整個結構是這樣子，當發生爭議的時候，媒體就把它炒作，照道理他們要回應，但是，他們回應沒有力氣，就發生這樣的事情，沒力嘛！，就一直在那邊攪。老百姓這邊的叫做觀眾，看熱鬧，這樣發生什麼事情呢？對政府的形象、印象，那這個邊打的人就變成英雄，印象上升了，達到了他的目的了，就政治上的操作，這些的操作，故意惹操作的媒體或政治人物就算成功了。

假如去探討這個風暴，牽涉到假如採購人員什麼都不做，但是他留下的東西讓人家有炒作的空間，在這個很有能力的政治人物的處理、媒體的配合、及行政部門因應不當之下，變成沒完沒了的結果。當然這是假設這個採購是沒有問題的，採購有沒有問題呢？

真正要處理的是行政這一塊，政治人物或媒體怎麼可以將行政部門的作為變成非常有利於他炒作的題材？或者是媒體，媒體也是政治導向。重要的是政治人物從這一塊(行政部門的採購行為)來炒作。

你的專業與我的專業不同，這就是真正問題的所在，大家用相同的名詞，大家認知不同，當你用專業的時候與我用專業的意思不一樣。用以解釋你開宗明義的第一題，我們在植栽工程買的空心菜與市場買的空心菜都叫空心菜，規格不同，內容也不同，通通實質都不同，不是認知的問題。認知是相同的東西，你看這樣子，我看這樣子，看的不同。問題是我們談的是不同的東西，但是用的是相同的詞，所以這不是認知的問題，是我們把採購的品名與規格的定義用的是平常菜市場這樣的名詞，商業的名詞與工程的名詞當它是相同的時候，就會發生語意的混淆。當我說到空心菜，以你的經驗你會想到菜市場的空心菜，當我們在採購的空心菜，我在想的是整(盤、叢)的空心菜，要活的，而且規格不是割下來賣給你回去炒菜，規格是要活的，萬一有枯萎或什麼你要換新的，所以有六個月的保固期，你要把它養活，所以隱含著包括這個空心菜，一樣叫空心菜但是品項的規格、維護的條件等等包括養活的條件整個都綁在一起，就得到叫作 500 元，其實已經是很便宜了，廠商認為它不是主要賺錢的項目，賺在別的项目。

簡單的說，採購這件事情是剛好發生在，促成這件事是因它的本質，工程採購的品名與庶民常用的品名是相同的，基本的用詞相同，其實內涵是相同的目題。如果是我們學校工學院或理學院採買就不會發生這樣的問題了，一樣買馬克杯，就不會叫買馬克杯，一定叫做陶瓷容器，或什麼的什麼的。

第一件事標單或契約書就是書面資料，採購行為實際上就是產生這個規格書面資料就是規範底下做出來的東西，因為故意不去看這個東西，只知道叫空心菜，電視上就拿那個割下來的空心菜這樣一把十元，事實上書面完整的表現是什麼呢？其實它是有規格的，一般人不會去看那個規格單的，施工規範看不到，也比較專業一點、也沒耐心看、也呈現不出來、也講不出來，但是它確實那個空心菜 500 元，但是後面還有一個規格的說明就沒人理它了，或者是維護的條件是什麼，那就是契約書。就像後面的墾丁的都市計畫圖，你會得出結論商業區比住宅區值錢，錯，後面這個叫做圖，後面那個叫做土地使用管制規則與說明書，只要去看那個說明書與規格，你才會確定說即使畫上紅色不一定能蓋房子喔！

所以得到二個結論，第一個-我們用的品項名稱是大家平常熟悉品項的名稱，但是大家都有平常生活的經驗，沒有工程的經驗。結論第二個品項是靠文字的說明規格規範，對一般的老百姓無法認知，無法去看到的，所以無法瞭解的。所以就叫做部分資訊。結論第三個如果故意被操作，新聞媒體故意混淆，用市面上一把空心菜在講，這樣大家都很有感覺的，再加上媒體故意的操作，就導向買的是一把，事實上買的不是一把，買的是一(盤、叢)，媒體的故意扭曲，於是乎，變成不容易去解釋。

當然事情的一開始你一定會講說，市政府怎麼會那麼笨，都講不清楚。現在我告訴你，都清楚，記者都都知道。我們跟他講說：這件事情都講得那麼清楚，為什麼還要繼續炒作。他們的答案都很簡單，年輕記者說：我們的編輯台說這件事情要繼續炒作。因為新聞是要市場最大化，要賺你的錢，你以為媒體是主持社會公益，錯！媒體是要賺最大商業利益。你家的冤屈是你家的，跟它什麼關係？所以，我上李滔的節目，每次都快講清楚時--我們換另外一個，卻知後果請看續集。

媒體的特性、目的、本質、最後的效果，與公家機關的本質，採購所欲追求的最後公共利益的最大效果，本質都是不相同，相衝突的，本來就是互相衝突。媒體沒有動機幫你申冤，幫你申冤它就沒有衝突事件可以報導了。

事後探討，媒體操作不夠整合。或者我們自己媒體溝通不足。

第一、探討的是花博這件屬於景觀工程裡面園藝裡面的採購東西，特別是花、菜，這些都是屬於庶民名詞，這是問題的本質，提供炒作空間。第二、整個採購的表達方式本身就是有一定的專業度，外面看不懂，所以就是提供就是被扭曲、移花接木、以偏蓋全的操作空間。第三、真正的風暴是來自於媒體的操作這一塊，媒體的操作能力不足，為什麼？因為府裡面對工程的東西，管媒體的不懂工程、管工程的不懂媒體，媒體的整合，所以加上故意的操作，就愈弄愈亂，所以就是它問題的本質，在這樣的過程底下，就很適合去製造這種紛亂的局面。所以反過來，我們就可以學習到，假如我們做為媒體，做為政治人物

這是非常好的題材、我可以學到很多的技能，政治能力可以提升。

政治本來就沒有是非，它就是要贏呵！它就是要你倒呵！政治是鬥爭，政治不是相親相愛、互助合作，但是重點是老百姓的這一面，觀感不好，老百姓都是被騙了，被欺騙了感情，因為會這樣子呢？因為看熱門。媒體沒有真正的反映，媒體也沒有知識嘛！沒有專業的東西，媒體也有問題，心存不善，製造它可以收入的機會，那老百姓也不是每個人都懂工程，特別是。

今天你談的是特別的採購行為，園藝的採購行為，不是買馬克杯、買桌子或車子，買車子上網譬如買 TOYOTA 這樣的規格就好了。但是購買的是植栽，植栽買法很多，可以是買來吃的，買來種的，買來負責維護保固多少，也可以買來一定的幾年的，要有多少的高度、多少的直徑的，‘隨著…就像去建國市場看，一樣是桂花有 50、200、300 元的，差在那裡？七里香有好幾十萬的，為什麼？都叫七里香，人家照顧多少年了。後面都有規格的東西，簡單講，都被簡化、被操作了，污名化了，（所以我們可以釐清的是名詞定義的問題，不同的東西，同樣的名詞所造成的認知的誤解）誤解是被操作出來的。

要談政府這樣的採購制度，我們因為這樣有多少個行政人員受傷被關了，到檢調也講得不清楚，我們因為這樣子官司也沒完沒了，他們那幾個了還在吃官司，這表示制度有問題，制度弄到這樣子，認真做事情都被捉去關，這怎麼會是好的制度。談公共行政的問題。

行政部門先發包給一個建築師，建築師就會得到一個規格，行政部門再以這個規格得到一個廠商，決標以後得到二件事情，契約書及施作的工程成品。行政人員只是公務行政並不是全部認識那些花、樹，很難全部認識。全部靠建築師。建築師就是好好把事情做就好了，所以這件事情被打到最後建築師也被扯進來，他說沒關他的事，可是我們說因為我們也講不清楚，為什麼會有竹編休息站、為什麼會有鳥籠、…這設計的理念像品名及設計的概念，為什麼要種空心菜、為什麼要種九層塔，（人家打的就是為什麼花博會有這些庶民的東西，那也叫花嗎？可是他講的才有辦法呈現出我們要的設計感在那裡？）其實他講的很簡單，花卉博覽會有很多東西，其中一部分是各各國家的庶民的園藝，就是我們吃的菜，我們用的什麼什麼的，庶民的..。建築師的意念就是說，我們就在新生園區設一個庶民的園藝的表達，可是誰瞭得花博設計的什麼的庶民的園藝，這樣就不偉大了（看起來就是水溝旁邊就看得到的東西）。所以，採購讓它又發生了一項問題--專業的隔閡，專業隔閡全面向都存在。

出問題之後人家在問，我找建築師來問，這就是後來為什麼我寫了一封信，我覺得這建築師的理念非常好呵，怎麼會被罵成這樣子！因為被罵好幾天之後，我才幫他寫了一封信。人家真的就有那樣的設計理念，只是一直沒被表達清楚呵！所以這又是一件事，專業的隔閡。另外的一面，就那麼多的採購裡頭，屬於工程專業它就有一個問題，有好幾個不同的專業分工，有建築師、景觀技師、有工程的什麼的…，這些東西本身的溝通就很難。理論上在這個整個裡頭最能夠知道在做什麼的就是建築師。像府裡頭工務局的這些工程師

其實叫作工程行政、建築行政、土木工程行政，不是叫土木工程師，技師在這邊(廠商端)，這邊在採購的是行政工作，怎麼樣確保程序公開、透明、合法，這是我們的工作。所以你的問題，在探討的題目講的是這些人，可是我把這些都略掉了(風暴的外部)，直接都攤開來了(採購行為的架構)，就叫做採購行為，其實這個採購行為是有專業的採購行為。

(工程人員懂工程，思考邏輯比較有工程化的思考邏輯)會這樣，(可是他沒有一般行政的邏輯思考，尤其是對媒體的這一塊，難怪陳科長才會打電話去，這也是一個採購的行為的反應)所以，會考試不等於會當公務人員，會當公務人員，不一定會當好的公務人員，這些都需要經過訓練、經過經歷，那因為工程的人員相對年資都很淺，一熟悉就要跑掉，工程人員其實是蠻缺的。所以，其實我們市政府不可能拿一個很大的工程規劃案件，包括水利工程處現在已經沒有能力去做水力工程設計，都只能辦行政，真正的設計都是要依賴顧問公司，都是工程行政，不是工程技術。這是所有的普遍現象，台北市已經是所有政府部門裡最強的了，其他的縣市政府根本都是建築師及顧問公司在做這樣的事情，所以他們更不懂。，所以，所謂的政府的工程單位就是最大的發包部門與監工部門。所以它有一定的困難，這就是政府本身的工程的問題。所以，當工程人員最好的出路不是去當公務員，到顧問公司，像中興工程、中華工程，這種工程顧問公司又大，沒有人可以跟它有競爭，因為大標案只有它們吃得下來，一個中興工程工程師就有二、三千人，那新工處才幾個人？

(表達的是這整個都有專業的隔閡，就連公務人員之間行政與工程之間都有專業的隔閡)當然，公務人員，光是土木就好了，一般人都把土木建築、都市計畫混在在一起，其實是不一樣的，光是土木裡頭有大地、有結構、有交通、有環光、有水利、有…，又分很多。那園藝工程基本上是屬於景觀工程的一部分，只是一部分，(所以，我們在炒的植栽工程，園藝只是一小塊，那其他的植栽工程還有其他問題)還很多呵！

附錄五 2012年10月21日徐佑伶訪談錄

花博的空心菜有它的契約價值，在菜市場是個實品，如果它是同一個品種，那對一般人或者即使我是個採購人員，我仍然會認為就那一株東西應該是相同的。我們應該如何去說服人家，當一顆空心菜放在花博園區跟放在菜市場是不一樣的？

當市府發言人說：「此株非彼株」時，這個詞還是沒辦法讓民眾理解，明明都叫做空心菜，那為什麼會此株非彼株呢？辯證的實義在那裡？為什麼會比較貴，雖然有發佈契約價格與單品價格不一樣，但是，去市場買一把空心菜在家裡煮與在高級餐廳煮當然是不一樣的，這是價值問題。可是，採購人員怎麼樣去判斷這個東西放在花博的單價就要跟那一株放在市場上實際上的價格就要差多少？而且差多少叫做合理。雖然市府有解釋契約價格包括單品價格+施工費+其他工料+要求品質高+保活+後續維護，但是，當它價差很大的時候，你又怎麼分析出這樣的價差是合理的呢？這是第一個問題，這也就是你怎麼去分析空心菜在高級餐廳就值那個價，你會去分析高級餐廳有服務人員、裝潢設施..等等。一樣的，我們的空心菜放在花博它確實有它不同的要求，那有是那些不同的要求導致於它有那個價差，但是似乎看起來，我們的採購人員並不是預先做好了這樣的思考，否者，當時風暴發生的時候，就顯得有些慌張，不夠詳細，這很像是事後才去做的解釋，這不是先見之明，而是後見之明，也就是說這到底是本來就這樣？還是後來被發現後才去湊的？這恐怕是採購層面訂定底價的問題。也就是說，花博風暴或許真的沒有違法，可是事實上一種可能是這個問題可能通通都會回歸到底價訂定的問題。底價的訂定在採購法第46條有許多的原則，但是怎麼去落實這些原則，對採購人員而言是個很難的問題，我覺得它(風暴)的源起的問題在這個地方。換句話說，只要沒有事情發生，沒有人會去很仔細的去執行採購法第46條訂定底價的問題，一樣的道理，當我被發現，我又說得不清不楚，我只用一個很概括的抽象的字眼去跟民眾解釋說：「此株非彼株」，事實上，你應該第一時間就可以去說出為什麼會有那麼大的差異點。

如果一開始就說清楚，媒體風暴就止住了，也就是說，一開始在民眾、議員或媒體質疑你的時候，你可以拿出當時訂定底價的分析，第一時間就拿出來，那是不是什麼問題都沒有了。很多媒體的問題之所以會愈滾愈大，就是因為你沒有第一時間就說清楚，就會再滾一圈，這個時候再說：「此株非彼株」的時候，還是會又再滾一次，就愈滾愈大。這就牽扯到採購人員怎麼訂定底價，還有他太依賴顧問公司了，花博這個問是不就是昭凌提出來的嗎？這個案一度被懷疑有沒有圍標，三家廠商都說好了，第六次都以超過預算價投標。

假設這二個個案(新生高與花博花價)沒有法律的問題，那就要去追查媒體之所以會發酵的原因是什麼，媒體會發酵是因為被質疑單價有問題，單價的組成也會造成最後決標的價格有問題，再往裡頭推，為什麼這些單價或總價會有問題，那可能就要去分析一些原因了，當單價過高，一種原因是我們的採購人員是不是真的沒有能力去訂出一個符合市場行情的單價；另一種可能是這些單價都沒有問題，都是反映市場行情。可是為什麼會有6次、7次才會抓到反映市場的行情，到第7次才能抓到反映市場行情，往往會在這6、7次的過

程中，就會讓人家懷疑為什麼會要這麼多次才會訂出符合市場行情的底價，到底這中間會有什麼樣的考量，為什麼沒有一次就把它做好？到底很多次才叫謹慎，還是一次？這個案子很弔詭，很多次表示能力不足，還是什麼的，最後在第7次一次把它調足，又被懷疑為什麼一次調足？媒體這樣的質疑倒過來反而會影響採購人員的行為決策。也就是說，我一個採購人員為了避免媒體的質疑，我到底是流標第一次後，我還不敢做限制性招標，至少要給它流三次，這時候反而是媒體反過來影響我們採購人員的行為模式，採購法第22條1項1款規定只要公開招標無人投標，或無合格標就可以採限制性招標，可是，實務上很少機關敢用這一條，為什麼？它明明合法，可是很多機關都不敢用，它寧可讓它流標2次以上，這是採購人員的心態，那為什麼採購人員會有這樣的心態？因為他怕人家質疑你馬上改限制性招標，雖然它是合法的事。今天我們花價的部分事實上呈現一個很矛盾的現象，當它流廢標6次的時候，你會覺得它能力不足，沒有效率的動作，因為底價一直抓不到市場行情，可是當它幡然醒悟的時候，在第7次的時候才一次調足就被質疑，這到底意謂著什麼？

(前五次是策略的調整，最後把小案都拿掉，最後6、7次剩下2案，然後，最後第7次為什麼一次調足，因為有壓力了，因為它有 deadline 的壓力，它再發包不出去就來不及花博了，因為它是必經之道)有一個問題，這個壓力是自己有意造成的，還是它是一個程序使然而造成的結果？這時候有一個關鍵的角色是昭凌，是它技巧性的讓它一次二次三次四次，然後到最後一次突然的跑上去了，這意謂著什麼？還是基本上他們都抓不到市場行情？所以才會白白的做了6次，然後第7次才會在時程的壓力就一下加三億，就是到底是純粹的抓不到市場行情？還是技巧性的運用？我一開始是保守以待，你今天是撇開採購法律問題，而僅僅是沒有違法的媒體風暴，對我來說是還有疑問，怎麼調了六次都沒辦法調到市場行情，而且這六次除了第六次邀了三家外，都無人投標，為什麼這六次在檢討底價的時候都沒有檢查預算，難道都沒有去訪查市場，或探詢可能的廠商為什麼不來的原因？(檢查預算)，這六次到底調了什麼？怎麼調的？(第六次有調但是調不足)。前幾次都沒有人來，那為什麼都沒有去邀標、直接用限制性，到底顧慮什麼呢？22條1款只要無人投標它就可以這樣做，法律授權給你的時候，為什麼沒有嘗試去邀標呢？(第6次簽說因為廠商不願意承擔風險，且這是全臺灣都是這樣，工程會還曾經專案輔導，這個案子有物調，而且是0物調)當初人家擔心的是鋼筋漲價，為什麼沒有在契約條款加物調呢？前5次為什麼沒加呢？而且第7次已經加了3億還去加物調？(當時第5次流標後，是由楊錫安去告訴那些大廠商有物調，依當時決標價去物調，而且估價時亦依當時物價調整)。

這整個案子不是只有機關與廠商之間，其實有一個昭凌在。昭凌的很多的意見，一定都會影響到我們採購人員的決策與行為模式。委託規劃設計或專案管理廠商如果編列預算像這個案子或編列不足，應該是無法可以懲罰專案管理廠商，因為預算是我們給的，很難說以此懲處委託專案管理廠商。也就是說，專案管理廠商是在我們給的預算之下，根據我們的需求做出設計。只要用的是監造費用百分比法都可能會有一個問題，他們會過度設計，雖然你跟它講我的預算是13億，但是，他可能做出超出13億的設計，這時候，當它發包不出去的時候，他會建議業主去追加預算，這樣的好處是它可以在建造費用百分比法的時候拿到更高的工費。所以，一個工程案件，採購人員是很辛苦的，因為很多東西可能

不是他的專業，這時候他只好去辦一個採購，委託設計，或監造標。這時候，我們看到不少案例，得標了以後，雖然告訴廠商機關在多少預算以內請你去做規劃設計，往往會有一種結果，規劃設計出來的東西拿去採購施工標的時候，好像原來的預算是標不出去的。這時候業主就會面臨2種選擇，第一個就是去追預算，第二個，如果找不到財源，就去做減項，這時候，招標機關會因為這樣受到很大的影響。很多機關都會去追預算，他可能會告訴你這樣的設計是最完美的，當你沒辦法去追預算的時候，你可能沒辦法呈現這麼完美的東西，所以，因為是建造費用百分比法，他相對的可以拿到比較好的設計公費。這時候，機關如果不是很專業的話，只好接受專業的意見，然後去找財源，去追加。所以我聽到有部分的案例，都是設計完了，然後去追加，蠻多的。這樣的模式，不談違法或合法，純粹是需求與供給的問題，也就是說，業主是不是很清楚自己的需求到那裡就好，應該可以不用去接受過度設計的內容，可是我有沒有判別的專業？往往最後接受過度設計都是被誘導的。那麼做為一個招標機關的業主到底有沒有能力去判斷，例子中以屋主而言，只要有那些需求就符合日常生活的需要，那如果以政府機關而言，只要有這些內容就已經符合公共設施提供的目的。這是很重要的，我到底能不能確認我在那個範圍內我就已經達到那個提供公共設施的標準或目標。這是第一個採購人員必須面對的問題，他能不能判斷。在這個過程中可能，恐怕在採購的行為決策裡面所必須面對的第一個重要的關卡。不要講後工程案，即使資訊建置案，我可能有一個個目標，但是達成這個目標的方法很多，要不要附加價值？可能本身需求者都沒辦法去判別。這是我提出的第一個問題。

第二個問題是，當我確認需求後，我怎麼確認這個顧問公司提出來的建議的價格，或是發包施工標的價格是不是合理的，這是第二個問題。這二個是採購人員常常遇到的問題。從法的層面只談決標以前，不去談履約管理的契約變更，這恐怕是二大問題，影響採購人員，甚至採購部門、公家機關的決策。

即便以空心菜為例，此株非彼株，你為什麼會覺得這一株是你的需求呢？我確實不是只要一個市場上的空心菜，我是要有別於市場上的空心菜，可是我要一個有別於市場的空心菜前提之下，我要一個怎麼樣的服務，或要怎麼樣有別於市場空心菜？恐怕是被引導的吧！

新生高由普通工法變更快速工法，這些東西我們真的能判斷嗎？往前推，因為 deadline 的關係，原本的普通工法與快速工法的工期到底差多少？行為決策最重要的在於資訊，你的資訊怎樣正確的正確掌握以後才可以下決策。可是，採購人員的資訊到底是來自於多方的？還是有一個完整的資料庫？還是單一訊息，都只靠先前決標的顧問公司給的？sometimes，我們的採購需求受到設計單位的影響，是由設計公司來提供需求給我們的，而不是我們主動挖掘需求。業主雖然提供採購需求大方向，但是細節是由設計公司提供的，細節是影響到整個的價格，細節是完全依賴顧問公司的，這是第一個。第二個，我們被影響而做的需求決定後，面對第二個問題，顧問公司依程序做出價格，可是，程序與最後的結果我們是不是有能力去 check？或者是回去做 check procedur？

今年，我曾經處理了一個調解案，案子是決標以後遇到施工障礙要去做變更設計，有

一件很困難的事，監造廠商以施工廠商的報價作為建議機關的底價，當時，問監造當廠商報價提出後你們有進行什麼機制去確認報價是你的建議底價？監造答以是用電話詢問二家廠商，這二家廠商認為這家廠商的報價是 OK 的，所以把報價給機關，機關自己的底價訂定小組審議後把底價砍得很低，所以議價時，施工廠商六次減價未進入底價，所以形成履約爭議的案子。那個調解爭議其實很單純，但是也不容易，必須回溯到二年前那個底價到底合不合理？變成以調解來確定底價。這個案例突顯顧問公司真的都很努力在訂建議預算價或建議底價價格嗎？因為從這個案例看到，施工廠商提出變更設計的價格，顧問公司完全照單全收，就送給了機關，看不到顧問公司非常認真訪價的動作，或是市場蒐尋的動作。這個案子的結論是，調解成立的金額是廠商當時報價的八折，底價是七折或更低，所以才議不下來。所以，我才保留的說：顧問公司是不是真的很認真的在訪價？第二個業主是不是真的知道市場行情？這個個案是個反向的案例，突顯業主不知道市場行情才會把底價訂得這麼低，導致於變成爭議案件。這個調解案歸納起來，也是價格的問題。我們認知上顧問公司沒有很認真在訪價，因為即便在調解過程當中，顧問公司完全拿不出訪價的紀錄、文件。這是在契約履約中的契約變更所呈現出來的，就只有一個項目就已經訪成這樣子了，更何況是那麼大的一個案子？

所以，剛剛的這二個問題是經常存在的，第一個需求，第二個價格。換句話說，我們在需求上過度依賴，在價格上我們有沒有檢視的能力？我們好像認為沒關係，即便是沒有檢視的能力，好像我們有第二個護身符，新生高的案例說，即便沒有能力去確認設計公司給我們的預算，或是訂定底價的能力，只要是公開招標最低標決標，市場就會幫我決定價格，透過市場的公開機制就可以得到一個合理的價格，但是，這樣的推論對嗎？因為從採購法來看，如果訂不出底價是不是要組成一個評審委員會來提出建議價格。事實上，我們對於決標價的合理與否不是端賴公開招標，讓廠商自己去競爭，對不對？採購法制定的本意是機關應該有能力去訂定底價，如果訂不出底價，依據採購法第 47 條就要成立底價審查委員會去審查廠商的價格。所以，基本上採購法的立法還是希望守住那個關卡，就是機關是要有價格形成能力與審核能力的。問題是這個部分在機關裡面要怎麼的去落實呢？恐怕你要從這邊去提問，然後想想看有沒有解決之道。這是這篇論文的精華會在這邊，由這邊去連到一開始的問題，一旦有人質疑你的時候，你就可以把各界的疑問，第一時間就可以拿出解釋機關為什麼會用這個價格，或為什麼會接受這個價格，我就可以第一時間拿出來接受檢視，這是目前我接觸到的感觸是這樣子。

第一個就是機關採購人員應該要有價格形成的能力，第二個要有辨別機關採購基本需求的辨別能力。也就是說，有拒絕顧問公司過度規劃設計的能力，才不會像進了一百貨公司買衣服，店家可能告訴你還需要購買什麼配件，事實上你不需要，可是事實上你可能會被引導去做那類的消費。諸如此類的狀況。以我來看，決標之前可能有二大難題在這個地方。

新生高抬高預算、單價調整、訪市場行情、三家平均價的問題，最後一次調整 3 億多，第 6 次與第 7 次抬高 3 億多，到底是那些項目被做調整？這是個問題。這 3 億多如果是平均調整在每個細項上，那當時編預算時，每個細項目原先訂價格的時候當時都是偏低的嗎？

就是說，如果把多出的 3 億多平均調整在每個細項上，既然說當時是鋼筋漲價，那麼為什麼在調整時還會去調整其他項目呢？顧問公司應該去 research 標不出去的原因是什麼？當然你可以去很 rough 的去講標不出去的原因是因鋼筋漲價，但是這樣 rough 的說法可以導致市府可以去說我可以多 3 億，也許是這 3 億也是去訪市場行情，也許是說 13 億我沒辦法做，16 億我可以，也許是這樣 rough 的 information 進來後他偷懶了，他把這 3 億平均調在每個項目上。這時候要去分析的是這 3 億到底怎麼調的。也就是說這 3 億如果是他平均調，那他就偷懶了。

這恐怕突顯一個問題，也就是說公程會的價格資料庫可以協助顧問公司，也相對幫顧問公司偷懶。就是說，顧問公司以公程會的價格資料庫的價格為價格，那他就不會再去新的 research，可是那只是方法之一，採購法第 46 條那只是 research 的其中之一，並沒有說那是唯一呀！你可去比對一下，最後他調的單價，只要公程會有的，他都用公程會的價格，他就不再去市場的調查，然後，他為了要達成 3 億多的目標，他就把一些差額就開始平均的去塞，那他這樣做完全違背採購法第 46 條的精神，那機關為什麼會接受？所以機關沒有辨別價格的能力。而且這未來影響決標單價，到時候追加變更契約的時候，就會產生問題。

這個問題回應到剛剛的問題，這 3 億多怎麼去加出來的？恐怕顧問公司要有一套說法。顧問公司呈報業主的時候，應該不是只有調整後的金額而已，對於每個調整的金額背後都要去敘述調整的理由，這應該被期待。

尤其，當他加了 3 億多，加了 25%，當一個案子加了 3 億多，加了 25%，難道不用逐項去說明理由嗎？當然這個案子一開始有只加了 1/100 的情況，當它增加了 1/100 之時候，我可以容忍可以不用說理由，只要去解釋某一項調整就好了。可是這個案子調了 1/25 以上，平均塞在每個項目上的時候，難道不用去說理嗎？就是說，當他調整了 1/25，又是平均分散在每個項目的時候，難道不需要去說理嗎？當它調整 25% 的時候，當時就有一個說理的時候，我們面對媒體質疑的時候，我們第一時間就可以去解釋每一個細項為什麼是這樣調。你可以再去確認當時它的單價有做到這樣的確認嗎？如果沒有，比較會讓人家質疑調整 25% 可以不用附理由就隨便任意調嗎？當你又去連上說這個案子沒有這樣做，到底是應做而未做？還是沒有能力做？可是沒有能力做，這是個可怕的事喔！

他們沒有能力做其實是卡在鋼價上，可是其他項目為什麼要調呢？這個問題恐怕連機關自己都有疏失，怎麼會去容忍廠商只有鋼筋漲價，然後去調整其他項目的單價呢？當然每一個廠商的商業條件不同，他可能在 A 項目可能很低，可是在 C 項目就沒有那個優勢，可是基本上，現在廠商的價格可以一一攤出來看，可是他沒有一一去檢視確實是個問題，可是，這個工作，第一個要去的應該是顧問公司，想必顧問公司沒去做，所以，連帶陳智盛也沒有去做。所以今天機關面對顧問公司他是完全的依賴，可能變成都不去檢視它，這恐怕是現在最大的問題。所以也就是說，這多出的 3 億多，25% 的部分，恐怕是欠缺當時的詳細分析與說理，會導致後續沒辦法去面對任何人對任何事項質疑的時候，你怎麼解釋它要被調整？當你一項無法說，慢慢的人家就會一項一項的去檢視，就會形成每一項都

沒辦法說，當每一項都沒辦法說就等於是弊案。

我覺得工程慣例有時候會害了採購人員，我反而認為工程慣例有時候是個負面的原則，因為太多的工程慣例會讓人忽視採購法本身的要求。也許把三億多平均調在每個項目裡面，會是他們所謂的工程慣例，但是，事實上它就不符採購法的要求，而且這樣是不符它其實會影響到後續的履約管理。市府的單價是以市府的預算單價去調廠商的單價，其實，你本身的預算都失真了，你怎麼捨棄廠商的單價，反而去用機關的單價呢？所以你會放棄廠商的單價是因為你認為廠商的單價可能最不符合市場的行情，或者是不合理的，所以你才會回來用機關的預算單價去調廠商的單價。

基本上，廠商的單價也許有他的商業條件，它不是最貼近一般市場上的客觀行情，因為這樣的考量，我才會用自己的預算單價，那表達的是我的預算單價才是合理的。可是，如果我們的操作方法是這樣的話，我們如何去解釋我們的預算單價是合理的。當我們的操作是工程慣例，3 億多打散在每個項目時，我們又如何自圓其說，自己的預算單價比廠商的報價更合理呢？但是並不意謂著廠商的報價一定比機關的預算單價還合理。我是說，二相比較之下，我們通常會認為自己的預算單價是合理的，可是，如果是這樣的操作，就不見得是合理的，那會影響到未來的履約管理。

在那個鋼價一日三價的前提下，他們認為三家廠商的報價就是市場行情，所以三家平均沒有錯，錯在沒有細看三家廠商的報價內容？這應該從採購人員或者是工程人員的習慣出發的，也就是說，也許我的三家廠商的報價是個習慣，也許還沒投標的時候還沒有訂底價，我就會去找三家廠商的參考報價來做底價。這個案子後來第七次會調，是根據第六次的三家廠商的報價去調的。所以恐怕它的 timing 有二種，採購人員其實一直在相信三家這件事情，我想它的根源在採購法第 48 條，也就是說，公開招標一定要有三家來，那為什麼不是五家的平均，或四家或六家的平均？你會發現不管在什麼 timing，我們在訂底價的時候，即便是小額採購，我們也會去找三家估價單。在我們還沒有發包之前，我在訂底價，採購人員沒有顧問公司，即便是自辦的，他也會找三家。就花博這個案子，他發包不出去了，它也去找三家，在採購法裡面，三家代表公平這件事情，好像深植人心。所以我們的立法例採購法第 48 條公開招標一定要有三家，不管從採購法第 48 條，或者是只要採購人員被薰染的觀念，只要有三家的價格，再加以把三家拿去平均以後，那個價格就體得出我們的價格。不管是採購人員，或者是把三家拿去平均，那個價格就會得出我們所謂的底價，或者是，把三家拿去平均以後，那個價格就會得出我們的底價，或建議。

附錄六 2012年11月13日陳智盛訪談錄

重點是新生高的詳細表有 449 項，1000 多項單價分析表，我們公務人能看的單價是有限的，449 項並不是每一項都可以去看，我們有抓譬如鋼筋、混凝土啦，那些議會有審的比較大宗的單價。那新生高的風暴裡面，新生高的預算 13 億元，可是媒體常講的是 2399 萬 5723.41 元的植栽，譬如平戶杜鵑、景觀吊石等在整個新生高的預算裡頭占的比例很少，只佔 1.81% 而已，現在開始審視的話，媒體從這 2000 多萬在講，事實上工程是很難看到那些細項的，那大項他不看，大項我們找了很多的資料，物價上漲我們找了很多的案子，拿新店坑的案子，預算沒我們的多，漲幅比我們還多，大宗物資的單價比我們還貴，自從移到台北縣，它歷經了七、八次，事實上更多，浮報價額比我們還多，我的重點不是什麼價格比它高、什麼價格比它低，重點是我們是總價承攬，我們為什麼不能 449 項全看，有沒有那個必要，還是只挑大項來看。總價承攬就像買一台車子，放去公開招標，80 萬、100 萬、120 萬，那就 80 萬最低得標，可是，我們為了分期付款，譬如輪胎先來，我們就先給他輪胎的錢，所以我們會訂詳細表，現在問題點在那裡？問題點在譬如輪胎，他說第二標的輪胎才多少錢，我要 10 萬元，但是第二標輪胎才 5 萬元而已，類似這種東西的，變成介入單價去，可是這部分，市政府當時並沒有講清楚，市政府第一時間沒講清楚，第二時間就來不及了，總價的部分第一時間就被拉走，(市政府說)沒有呵！我是含保固、什麼、什麼的，類似這種東西，可是以總價決標的精神，就是總價決標，除非變更契約。

所以，有覺得比較無辜的是，做公務員做這麼，我們當然知道問題點會出在那裡，譬如說與廠商有對價，如果真的要賺錢的話，譬如賺 100 萬才有 20 萬去做這種東西嘛！可是公開招標，我並沒有與廠商有任何的對價，而且也沒有限制性招標的問題，那沒有對價，廠商只能憑本事去那個啦！可是檢察官都聽不進去。

(總價決標，項下的單價調整，只關注大項，技正認為這個案子，還有向來勵工程都這樣做，是你們的採購慣例嗎？你們一直都這樣做嗎？)對！因為 449 項都要訪價的話，如果自己去訪價的話，那我委託(技服廠商)何用？一般來講，我們只做既有的資訊的，所以只看臺北市議會審定的大項單價，或是其他有熟悉的部分。

(議會審定單價與工程會的單價有什麼不同)工程會的它有一個 range，就是給你參考用的，工程會的價格資訊來源可能很多，可能是廠商的決標價，像 PCCES；臺北市議會的單價規定有上限，編列預算不能超過，可是它有但書，物價波動超過 5% 時，可以依照市場行情去訂，通常不會在這個出問題，你有依據就不會出問題，這們訂預算就不會超出規定，這是我們可以審視的部分。

新生高的案子物價波動有超過 5%，所以被質疑的是鋼筋等四大項之外的單價，鋼筋這部分沒問題。有二個部分啦，單價與總價；單價的部分，鋼筋、混凝土這些，13 億多我們抓得到的預算部分不會有問題，其他的部分，譬如平戶杜鵑，媒體炒那麼大，是真的被逮；那另外一部分，總價的部分，97 年鋼筋漲那麼大，我執意是說，你沒辦法追到總價，那單

價的部分，你一直沒辦法追上，這個追到了，下個月招標的時候又漲上去，又追不到了。你會覺得為什麼科長會那麼笨，怎會把總價調那麼高，其實那時候我在意的是總價。那時候，我有一個建築的案子，武昌派出所，後來被丟掉的那個，之前它有辦過一坪才7萬多塊，那時候物價還沒上來，我們覺得7萬多塊很好標，建築物的單價比較好估，以一坪單價計算總價，不像橋樑還要看其他的關係，那時候招標策略錯誤，當時有二個派出所的價格很低，就想一起標，看能不能標出去，結果沒標出去，後來它獨立招標也標不出去了，因為漲價了，後來併到新生高也標不出去了，最後標了3年後，預算多了一倍左右，那時候我們常常在講“好好子養到變歹子”，時間點如果早點標根本不會有這種問題，一個本來很好標的工程變成這樣。所以，那時候，我到這邊(維護科)的時候，我覺得我的預算還夠，不要等到預算不夠了，再來標就來不及了，而且我想因為總價決標，所以我也會有總價決標的目標價，有了總價決標的目標價，那我的目標當然是廠商報價的最低報價，那我希望可以down下來。唯一的問題是，我有把比例調上來，就是媒體講的PCM這一塊，所有的單價比例都調上來，那時候比較大意的是，請PCM就去調，所有的單價都調上來，就是簽上說的，因為PCM現在有的資料也只是現在的報價，二、三個月以後要招標的時候，物價又上漲你又追不上了，所以，當時，我的想法是，非常時期非常手段，你(PCM)就去調，調完以後，我會給你比例上去，他調出來是13.1億，我把他調到13.9億，其實最後也down下來。因為我那時候的觀念是，你有1000萬的工程，那時候沒人標，你把它調到1100萬，經過競標的機制，會down到900萬。那你會說為什麼1000萬的時候你為什麼不來標，1100萬才來標，因為他(廠商)他要得標自然會去競價。所以，我那時候的觀念是，把預算拉到廠商願意來投的價格，所以，我調價的目的是要吸引廠商來投標。這是我總價的問題點，問題點是單價的部分我沒辦法看那麼細，但是，昭凌應該看那麼細。

這是新生高與中山二橋二案的招標案，二個案子不同預算，不同的設計廠商，新生高是維護標，工法的改變這一塊是中山二橋的北引道工程，跨河道的部分，他有鋼板。二案各自訂二本契約，各自執行，同一個廠商，分別預算給付價金。工法的改變是政策上的問題，不是PCM的問題。二案併標是交維(交通維持)的問題。工法的改變，要用鋼構，要用水泥，要縮短工期，我們會判斷，然後給他決策。

我們通常辦理情形，會給PCM一個需求，給他我們要做什麼，他的設計我們會審核，一般我們會開過設計審查會議，PCM會提建議，但是決定權在我們，譬如說，改鋼構，PCM會提出評估時間來，時間出來後，我們會有一個設計審查會議，不會完全聽PCM的。不管PCM在設計案扮演什麼角色，最後的決定權一定是我們，我們會審核設計案提出的工項與品項，只是審核到什麼程度，就不一定了。

附錄七 林建元教授給台大城鄉所師生的信

(於 2012 年 1 月 22 日獲得林建元同意列入附錄使用)

各位城鄉所的老師與同學：

最近一段時間，幾乎每天晚上的「大話新聞」與「頭家開講」，以及每天的報紙都在批判新生高架橋與花博的單價比市價偏高。主要項目包括：竹編休息站、九層塔、骨灰甕、紙座椅等等，好像市政府的一群貪官污吏結合了奸商的建築師與營造廠，共同演出一齣工程弊案。每天看這些報導，內心都會非常難過，忍不住要替辛苦工作的同仁說句公道話，尤其是用心設計新生三館的張清華建築師，因為上面所謂的單價偏高項目都是張建築師的工程項目。

張清華建築師曾經在我們城鄉所擔任過夏鑄九老師的研究助理，目前是綠建築領域國際知名的建築師，北投圖書館就是她的代表作之一。很多國外貴賓來台北參訪，我們都會安排去看北投圖書館，展現台灣的驕傲。就像城鄉所所有的師生一樣，張建築師和我們都是參與式設計的忠實支持者，她在為花博設計新生三館的時候，除了綠建築之外，更是用心的導入參與式設計。

以被罵得很慘的竹編休息站為例，張建築師的原始用意是要將台灣本土的「竹」元素帶入花博，以竹編方式不但可以落實綠建築，也可以展現台灣傳統的竹工藝。而為了讓竹工藝可以代代相傳，擴大建築系同學參與花博的準備過程，乃要求本工項的施作不是買現成的竹編工藝品，而是由南投的竹編老師手工製作，並且在製作過程邀請台北科技大學建築系蔡淑瑩教授帶領學生參與。另外，由於新生公園地質鬆軟，為了確保休息站能在六百公斤重量下不會傾斜，工法又要避免混泥土，於是必須打鋼樁，花博結束鋼樁可以拔出再利用，土地可以縫合。

做成五公尺直徑的底座再鋪上木板，再加上竹編。花博期間如果被風吹壞，或是被惡意破壞，承商必須補上新的竹編。這樣的工項及製作保固要求共計三十四萬元的預算，可以罵人家是黑心建築師嗎？竹編師傅提供機會給學生參與學習，不收學費還請他們吃便當，這算過份嗎？此外，新生公園原本是當地居民很重要的社區公園，為了花博，只好犧牲地方居民的日常運動方便性。

建築師為了彌補對社區居民的影響，同時要營造社區居民的共同參與，乃在花博展區的外圍，沿著民族東路的圍牆設計一個「開心農場」，裡面種的就是民眾日常生活常用的菜園作物，有花也有果實，希望有居民參與維護九層塔就是其中的一項。所要求的九層塔必須是灌木型的九層塔，具備一定的高度與形狀，而且六個月的花博期間必須保活，種在路邊如果被偷拔走了，廠商也要負責補植。這樣的九層塔一棵一百二十元，你還會覺得很貴嗎？張建築師結合綠建築、本土工藝與參與式設計的工程項目，被拿來與菜市場的材料價格相提並論，這樣子公平嗎？綠建築與參與式設計的目的不是為了追求更便宜的工程單價，而

是為了落實永續環境與以人為本的空間營造理念。如果我們不支持張建築師的理念，以後有哪個公共工程願意支持用心推動綠建築與參與式的設計？有理念的官員挨罵事小，參與式設計的空間營造方式受到污蔑與阻礙，事情就大條了。如果你認識張清華建築師，建議你現在就 e-mail 給她，表示你的支持。



附錄八 副市長兼代理工務局長林建元於 2010 年 9 月 13 日寫給工務局同仁
的信—工務局不但要贏回清白，更要贏得尊重

(於 2012 年 1 月 22 日獲得林建元同意列入附錄使用)

工務局的各位同仁大家好！

擔任代理工務局長到今天剛好滿兩個禮拜，心裡惦記著要寫信給大家，可是剛好遇到議會總質詢，加上每天都要忙著處理一些非預期的狀況，好不容易現在可以坐下來寫這封信。

這陣子大家都委屈了。從新生高景觀工程的植栽單價開始，由於一開始沒有解釋清楚總價最低價決標的內容與意義，每天在媒體上挨罵，從新生高罵到花博，從小菊花罵到九層塔，把工程項目的單價拿來和菜市場的材料單價相比，好像我們是一群無能的貪官污吏結合了好商的建築師與營造廠，共同演出了工程大弊案。每次晚上看完電視就會很難過，睡覺也睡不好。為什麼會這樣？

大部分人都有上菜市場買東西的經驗，但更多的人根本沒有政府採購的經驗。本來兩者是無法相比的，但在選舉的炒作下，加上我們自己也不容易用很簡單的話在很短的時間內講清楚，「單價」的議題只好繼續發燒。很多人都以為政府與民間購買相同的東西，政府應該會買得更便宜，忽略了廠商也會把行政成本與驗收保固的風險成本納入售價，甚至有些還要包括設計與工程整合管理的服務報酬。有次在一場喜宴上碰到一位民進黨籍的議員，討論到單價的議題，他說他當然知道比較材料單價沒有意義，就像餐廳點菜是一盤一盤計算價格，只挑一盤菜裡的個別食材單項價格做比較，當然沒有意義。我問他既然明知沒有意義，那為什麼還要繼續打這個議題？他的答案是既然市政府也無法講清楚，選民也喜歡聽，只好繼續打。現在只要有我可以講話的場合，我都會盡量解釋「工程項目」發包，不是「工程材料」發包的意義。不管報紙會不會登，希望大家都能盡量對外說明。

有關新生高的事情，相信局裡的每一位同仁都會覺得很難過與委屈，尤其聽到我們的智盛科長被收押。當天晚上和新工處黃一平處長去看科長的母親與太太，陳媽媽說智盛從小到大就一直是乖小孩，而且很上進，她對智盛的操守絕對有信心。根據我對本案的瞭解，以及從智盛本人、太太、媽媽等人的行為語言與家裡布置方式的觀察，我跟智盛的媽媽一樣，對智盛的操守絕對有信心。然而，招標底價的單價採三家平均計算方法乃是事實，智盛自己也打電話去電視台說這是「簡單的疏失」，在選舉惡性鬥爭的操作之下，我們自己說我們的同仁只有行政疏失，操守都是清白的，所謂的電視名嘴能夠放過我們嗎？這就是為什麼全案要移送檢調繼續偵辦，只有透過司法程序，才能有效的證明我們的同仁都是清白的。郝市長對同仁的委屈當然也很不捨，也因此檢調來新工處搜索之後，當天立刻到工務局及新工處慰問及勉勵我們大家。除了新工處已經幫智盛找了律師協助之外，我已經要求訴願會主委提供法律諮詢，並請衛生局長協助對家人提供必要的心理輔導

與醫療，至於其他的協助需要將由黃一平處長統籌。透過我們共同的努力，一定可以協助同仁度過難關。

發生了事情，正好也給我們自己一個反省檢討的機會，至少我認為我們必須採取三項改進行動，包括：加強行政品質、擴大社會教育，以及推動制度改革。

一、加強行政品質：

時代變了，工程人員的思維也必須改變。在社會缺乏互信，政黨惡性鬥爭之下，社會不但要求工程品質要好，工程的行政程序與公文檔案管理更要好。以新生高為例，實際開車經過的人就只有部份的市民，工程品質做好與交通改善是應該的，大部分的人都沒有實際體驗過新生高的前後差異，對新生高的認識就只有透過電視媒體的報導，偏偏報導的內容都不是工程品質，而是公文的程序與內容。

二、擴大社會教育：

我們未來也必須加強公共工程的社會教育。我們自己覺得很委屈，但社會大眾因為不瞭解公共工程，於是無法體諒我們。以我們自認做得不錯的路平專案為例，由於社會溝通不良，市民無法區別路基改良的路平專案與坑洞修補的道路養護，結果路平專案的偉大只有我們土木工程的人自己在誇獎。

三、推動制度改革

從制度設計的觀點，陳智盛科長等人都是工程單價制度的受害者，在目前的全球經濟之下，鋼筋、石化、瀝青等各種建材都受到全球市場波動的影響，我們除了能夠比較準確地預測明年公務員的薪資水準外，對於重要建材的價格並沒有足夠的預測能力，而奇怪的是臺北市是全國唯一需要將工程材料單價比照預算送議會審查的地方政府。在物價激烈變動的年度，這種議會審定的工程標準會與市價有多大差距，可想而知。在總價最低價決標的精神下，如何檢討修改「單價」的配套制度，尤其市景觀工程的採購，刻不容緩。另外，採購稽核小組的報告表達方式也必須檢討，避免變成有心人士用來攻擊同仁的武器，絕對是違反當初制度設計的本意。

人的一生是由許多的「暫時」片段所組成，如果每一天的生活都過得充實快樂，累積起來就會得到一個充實快樂的人生。在我們的工作生涯當中，每一個位置都是暫時的，只要我們在每一個位置都盡力做到最好，累積下來就會有一個充實快樂的工作生涯。代理工務局長雖然是一個暫時的位置，我還是會繼續秉持做好每一個工作的理念，在任內為工務局做出最大的奉獻。我也歡迎大家把你的想法與建議寫信給我，或當面與我分享。

打斷手骨顛倒勇，相信大家知道這句台語的意思。沒錯，我很有信心工務局經過這次的挑戰，我們大家團結合作，發展會越來越好，我們不但要證明清白，我們更要贏得社會的尊敬。

敬祝 平安快樂！

副市長兼代理工務局長 林建元 2010. 09. 13

附錄九 新生高契約價格之調整符合工程慣例

發稿單位：公共工程委員會秘書處公關科 發稿日期：99年8月30日

行政院公共工程委員會日前稽核北市府辦理之「新生高架橋改善工程」初步結果，發現外界有所誤解，工程會希望外界不要以部分工項契約單價與廠商報價或市場行情有所出入，即懷疑有浪費公帑等情形，以免影響機關基層工程人員士氣。

工程會表示，一般採總價決標的工程案，經由公開競標之結果，決標總金額低於預算總金額，簽約前，機關常會以得標廠商報價總額與預算金額之比率（以新生高工程為例，競標結果約92折），按照機關預算之項目及價格為基礎來調整確定各個工項契約單價，作為未來估驗計價的依據。因此，各個工項契約單價與廠商報價或有高低，應屬常態，但依總價決標及契約之計價規定，在決標總金額不變前提下，如有部分工項契約單價高於廠商報價時，必有其他工項契約單價低於廠商報價情形，正常施工之結果，結算時仍與投標之基礎相同，外界若僅以部分工項契約單價與廠商報價或市場行情有所出入，判斷機關權益受損或有公帑損失之虞，有失公允。

工程會進一步表示，本案係採總價決標並以機關預算為基礎來調整訂定契約單價，調整結果導致植栽綠化工程等相關工項契約單價高於廠商報價，但亦有其他工項契約單價低於廠商報價。至於設計顧問提報預算書時，亦應審酌市場行情，就專業立場擬定概算，否則亦應負執行業務考量不週之責，本項改建工程有無涉及不法情事，基於全案已進入調查程序，工程會將靜待調查結果。