

歐盟政府採購指令改革之制度介紹與影響評析

陳思璇 編譯

摘要

歐盟政府採購每年規模逾 2 兆歐元（約佔經濟的 14%），現行制度雖以透明性、公平競爭與公共資金之有效運用為核心，但仍有六成以上決策單純以價格為依據，因此，歐盟正推動改革，方向包括簡化規則、強化非價格評選標準、推動聯合採購以建立戰略庫存，以及促進中小企業參與數位化程序、增進長期經濟韌性並將政府採購轉化為政策工具，以支援脫碳、韌性與關鍵原料之供應安全等目標。目前執委會已完成公眾諮詢並著手完成評估作業，預計將於明（2026）年年底提出立法草案。

（取材資料：Marie-Sophie Lappe & Francesco Nicoli, *European Union Public Procurement Reform: A Difficult but Essential Balancing Act*, BRUEGEL (Nov. 18, 2024), <https://www.bruegel.org/first-glance/european-union-public-procurement-reform-difficult-essential-balancing-act>; Francesco Nicoli, *Mapping the Road Ahead for EU Public Procurement Reform*, BRUEGEL (Mar. 31, 2025), <https://www.bruegel.org/first-glance/mapping-road-ahead-eu-public-procurement-reform>; *From Cost-Driven to Strategic: EU Public Procurement Reform*, EDELMAN (July 15, 2025), <https://www.edelmanglobaladvisory.com/insights/cost-driven-strategic-eu-public-procurement-reform>.)

當政府採購公車、學校膳食或醫療設備時，也同時為市場帶來改變。在歐盟，政府採購的總金額每年超過 2 兆歐元，約占歐盟經濟規模的 14%¹。然而，在大型的採購案中，符合綠色永續標準者卻不到 15%²。

本文將介紹歐盟政府採購指令，並探討各界所期待的改革重點，接著說明政府採購指令的改革方向及影響，最後作一結論。

壹、歐盟政府採購規則的介紹

¹ *Public Procurement in the EU: Less Competition for Contracts Awarded for Works, Goods and Services in the 10 Years up to 2021*, at 4 (2023), https://www.eca.europa.eu/ECAPublications/SR-2023-28/SR-2023-28_EN.pdf.

² Liesbeth Casier & Sofia Stromgard, *Public Money, Public Value: The European Union's Public Procurement Directive Review Explained*, INT'L INST. SUSTAINABLE DEV. (Sep. 5, 2025), <https://www.iisd.org/articles/explainer/european-union-public-procurement-directive-review>.

歐洲各國公部門在進行產品、服務與基礎建設之採購時，一旦契約金額超過歐盟政府採購規則下所訂定的門檻，即須依循政府採購規則所建立之制度架構。歐盟現行政府採購指令可追溯至 2014 年³，主要目的在於確保透明性、公平競爭，以及公共資金之有效運用。

為此，歐洲議會 (European Parliament) 與歐盟理事會 (Council of European Union) 在 2014 年通過新一輪政府採購法規套案，其中包括「2014/24/EU 號一般政府採購指令」⁴以及「2014/25/EU 號公用事業政府採購指令」⁵，後者專門規範於水資源、能源、運輸及郵政服務部門營運之實體採購。該政府採購法規套案亦由新的「2014/23/EU 號特許採購指令」⁶加以補充，其為授予特許權建立了法律架構，確保歐盟境內所有潛在投標人均能有效且不受歧視地進入歐盟市場，並提供更高的法律明確性。

歐盟執委會 (European Commission，下稱執委會) 曾於 2012 年通過電子採購策略⁷，並設定於 2016 年中之前全面實現政府採購電子化之目標。歐洲議會與歐盟理事會後於 2014 年 4 月 16 日共同通過「2014/55/EU 電子發票交換指令」⁸，規範政府採購中的電子發票制度，透過提升歐盟會員國間電子發票法律要求及標準之互通性，以降低會員國間跨境政府採購流程可能面臨之障礙。

在《2024–2029 年歐盟執委會施政綱領》中，當時尋求續任的主席范德賴恩 (Ursula von der Leyen) 表示，執委會將推動政府採購相關指令之修訂，使成員國在特定戰略部門之採購程序中得以優先考量歐洲產品，並藉此確保歐盟在關鍵技術、產品與服務之附加價值及供應安全，同時實現政府採購規範之現代化與簡化⁹。其後，於去 (2024) 年 12 月 13 日，執委會針對規範歐盟政府採購之三大

³ Directive 2014/17/EU, of the European Parliament and of the Council of 4 February 2014 on Credit Agreements for Consumers Relating to Residential Immovable Property and Amending Directives 2008/48/EC and 2013/36/EU and Regulation (EU) No 1093/2010, 2014 O.J. (L 60) 34; Commission Directive 2014/18/EU, of 29 January 2014 amending Directive 2009/43/EC of the European Parliament and of the Council as Regards the List of Defence-Related Products, 2014 O.J. (L 40) 20.

⁴ Directive 2014/24/EU, of the European Parliament and of the Council of 26 February 2014 on Public Procurement and Repealing Directive 2004/18/EC, 2014 O.J. (L 94) 65.

⁵ Directive 2014/25/EU, of the European Parliament and of the Council of 26 February 2014 on Procurement by Entities Operating in the Water, Energy, Transport and Postal Services Sectors and Repealing Directive 2004/17/EC, 2014 O.J. (L 94) 243.

⁶ 特許採購指令旨在建立完善、平衡且具彈性的特許權授予法律架構，將確保所有歐盟經濟營運者獲得有效且非歧視性的市場進入機會與法律確定性，從而促進公民基礎建設與戰略服務的公共投資。Directive 2014/23/EU, of the European Parliament and of the Council of 26 February 2014 on the Award of Concession Contracts, 2014 O.J. (L 94) 1.

⁷ *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions a Strategy for E-Procurement*, COM (2012) 179 final, (Apr. 20, 2012).

⁸ Directive 2014/55/EU, of the European Parliament and of the Council of 16 April 2014 on Electronic Invoicing in Public Procurement, 2014 O.J. (L 133) 1.

⁹ Ursula von der Leyen, *Political Guidelines for the next European Commission 2024–2029*, at 11

主要立法——「特許採購指令」、「一般政府採購指令」及「公用事業政府採購指令」進行評估，以檢視其在歐盟境內之執行情形與影響，並評估其是否仍適切達成立法目的、能否以最低成本落實既定目標、以及是否足以回應當前挑戰¹⁰。

貳、各界期待的改革重點

在新一屆執委會所面臨的諸多任務當中，其中一項即為修訂歐盟政府採購規則。此次修訂不僅應減少行政繁文縟節，亦須在歐盟面臨多重挑戰之背景下，確保歐盟在關鍵技術、產品與服務之附加價值及供應安全¹¹。

政府採購規則之改革將聚焦三個面向。首先，現行涵蓋多元評選標準之複雜規範必須加以簡化。改革應致力於統一歐盟各國之非價格評選標準，以利於單一市場運作，並確保公共支出與歐盟整體政策目標相符。雖然歐盟目前的規則鼓勵成員國在評選標案時兼顧如環境與社會績效等非價格因素，但多數政府採購仍將契約授予最低價標者，而經常忽略非價格方面的定性評估。平均而言，約有 60% 的採購決策僅依賴價格¹²，然而每個國家情況不同，各國授予契約予最低價標者的比例差異懸殊，這反映出各國採購規範之不一致，進而增加跨境投標之複雜性，故若要確保政府採購符合歐盟目標，將具有拘束力的非價格評選標準——如對環境保護之貢獻及創新能力等面向——納入其中至為關鍵。惟歐盟法對此類非價格評選標準之強制規範僅限於極少數情況，是以雖歐盟提出許多「最佳實務」之建議，但成員國得自行決定是否採納；即便採行，其適用方式仍因國別而異¹³，未能一致支持歐盟政策目標。

其次，改革不宜曠日廢時，因其對於協助公部門因應當前挑戰至關重要。平均來說，自歐盟立法提案到一讀通過約需 13 個月¹⁴，而再轉化為各成員國國內

EUR. COMM'N (July 18, 2024), https://commission.europa.eu/document/download/e6cd4328-673c-4e7a-8683-f63ffb2cf648_en.

¹⁰ *Commission Launches Call for Evidence and Public Consultation on the Evaluation of the Public Procurement Directives*, EUR. COMM'N (Dec. 13, 2024), https://single-market-economy.ec.europa.eu/news/commission-launches-call-evidence-and-public-consultation-evaluation-public-procurement-directives-2024-12-13_en.

¹¹ Ursula von der Leyen, *Executive Vice-President-Designate for Prosperity and Industrial Strategy*, EUR. COMM'N (Dec. 1, 2024), https://commission.europa.eu/document/download/c6589264-e9b1-4024-ba36-b12a59648dd3_en?filename=mission-letter-sejourne.pdf.

¹² *Access to Public Procurement*, EUR. COMM'N, https://single-market-scoreboard.ec.europa.eu/business-framework-conditions/public-procurement_en#top (last visited Nov. 10, 2025).

¹³ André Sapir, Tom Schraepen & Simone Tagliapietra, *Green Public Procurement: A Neglected Tool in the European Green Deal Toolbox?*, 57(3) *INTERECONOMICS: REV. EUR. ECON. POL'Y* 175, 177 (2022).

¹⁴ *The EU Law-Making Process*, NORTHERN IRELAND ASSEMBLY, <https://www.niassembly.gov.uk/globalassets/committee-blocks/windsor-framework-democratic-scrutiny-committee/useful-resources/information-paper-on-eu-law-making-process-12-march-2024.pdf> (last visited Nov. 10, 2025).

法則約需 2 年¹⁵；換言之，本次改革可能要到 2030 年方能生效。惟在當前環境、經濟與地緣政治壓力之下，若進程過度延宕，可能錯失於下一屆歐洲議會選舉前展現具體進展之關鍵時機。

第三，當不再單純以最低價為唯一標準時，必須妥善權衡利弊。非價格評選標準固然對於使政府採購活動符合歐盟政策目標具有重要意義，惟此舉勢必伴隨成本。例如，納入綠色要求可能導致採購價格提高，即使產品符合特定標準，像是具備「綠色」標章之產品。此類標準亦可能降低市場競爭並加劇供應鏈壓力，特別是針對供應有限或需符合嚴格環境規範之產品。在某些情況下，非價格評選標準甚至可能遭到濫用以偏袒特定供應商，進而導致缺乏競爭性的標案結果。

參、政府採購指令的改革方向及影響

在各界的改革呼聲下，執委會於今 (2025) 年 2 月公布歐盟政府採購改革路徑圖¹⁶，著重於兩大行動方向：一為強化並簡化政府採購中具拘束力之非價格評選標準，二為透過聯合採購建立關鍵原料之戰略儲備¹⁷。此將透過制定「產業脫碳加速器法 (Industrial Decarbonisation Accelerator Act)」¹⁸、修訂政府採購指令，以及設立歐盟關鍵原料中心來推動。上述提案出現之時，正值歐盟將強化國防與氣候行動列為優先要務之際，而政府採購被視為一項重要的政策工具。

本次改革之第一項行動方向為，將非價格評選標準納入政府採購體系。傳統上，歐盟政府採購規則多以最具經濟效益之標案為優先考量 (通常即為最低價)，以確保物有所值 (Value-for-Money) 與市場競爭。過往，非價格評選標準多屬自願，由各採購機關自行裁量。執委會希望將永續性、經濟韌性以及歐盟在地化採購標準納入採購決策，即便此舉可能導致價格上升。「優先購買歐洲產品 (Buy European)」與非價格評選標準向來具有爭議，因其可能提高公共支出成本¹⁹、刺激通貨膨脹，並將境外價格更低廉之綠色產品排除於市場之外。然而，執委會認為此舉為其打造領先市場策略之核心要素。政府採購指令之修訂預計於明 (2026) 年年底提出，重點在於將非價格評選標準主流化，並簡化當前碎片化的法律體系。

¹⁵ *Transposition, Single Market Scoreboard*, EUR. COMM'N, https://single-market-scoreboard.ec.europa.eu/enforcement-tools/transposition_en (last visited Nov. 10, 2025).

¹⁶ *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions the Clean Industrial Deal: A Joint Roadmap for Competitiveness and Decarbonisation*, COM (2025) 85 final (Feb. 26, 2025) [hereinafter *Joint Roadmap*].

¹⁷ *Id.* at 7, 14.

¹⁸ *Industrial Decarbonisation Accelerator Act*, EUR. PARL. (Sep. 20, 2025), <https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/carriage/industrial-decarbonisation-accelerator-act/report?sid=9501>.

¹⁹ Olivier Blanchard, Christian Gollier & Jean Tirole, *The Portfolio of Economic Policies Needed to Fight Climate Change*, 15 ANN. REV. ECON. 689, 714 (2023).

簡化且集中化的標章制度預期將發揮關鍵作用，惟目前尚不明確執委會將選擇以產品為中心之模式（初期聚焦鋼鐵產業即為例證），抑或採用以企業為基礎之模式，透過參考現行的「數位產品護照（Digital Product Passports）」²⁰核發適用於企業層級的「永續護照（Sustainability Passports）」。

本次改革的第二項行動方向，在於強化並制度化聯合採購機制及整合需求。透過參與者聯合採購，可抵銷戰略性投資所衍生之成本增加。此特別適用於供應受限或存在先行者劣勢之部門。此外，聯合採購亦能部分抵銷引入非價格評選標準可能帶來的成本增加。其效益包括實現規模經濟、提升談判能力，並有助於維護單一市場完整性，避免歐盟的內部競爭與補貼競賽。執委會建議將此機制套用在「歐盟潔淨工業協議（Clean Industrial Deal）」²¹架構下的關鍵原料，並於國防領域採行類似策略。共同採購在國防與關鍵原料領域之重要性日益提升，反映出歐盟政策方向之整體轉變——由傳統之規範導向，轉向能力建構與戰略協調導向。歐盟具備兩大強大的工具：一為透過單一市場設定標準並創造領先市場；二為藉由聯合採購提升公共支出效率。若能將二者結合運用，將可部分抵銷各自之限制，包括抑制部分的預期增加成本。

肆、結論

執委會於今年 5 月 14 日公布其針對歐盟政府採購指令進行之公眾諮詢結果²²，目前正完成評估並進行影響分析，預期將於明年年底提出立法草案。為影響立法過程，歐洲議會的內部市場及消費者保護委員會（Internal Market and Consumer Protection Committee）已於今年 7 月 7 日通過其倡議報告²³，該報告雖不具拘束力，但顯示議會在改革前之思維與未來立法程序中可能採取之立場。此為產業界影響最終結果提供了重要契機，最具說服力的意見可能包括：已在各部門驗證之採購模式、持續阻礙中小企業進入市場及跨境參與之障礙揭示，以及差異性標案（Variant Bids）²⁴如何在複雜招標中提升彈性與價值之展現。此一過程亦是決定歐盟如何運用每年 2 兆歐元公共支出的機會——若將永續性納入採

²⁰ *EU's Digital Product Passport: Advancing Transparency and Sustainability*, EUR. UNION (Sep. 27, 2024), <https://data.europa.eu/en/news-events/news/eus-digital-product-passport-advancing-transparency-and-sustainability>.

²¹ *Joint Roadmap*, *supra* note 16.

²² EUR. COMM'N, *FACTUAL SUMMARY REPORT ON THE PUBLIC CONSULTATION ON EVALUATION OF THE PUBLIC PROCUREMENT DIRECTIVES (2025)*.

²³ *European Parliament IMCO Committee Votes Report on Public Procurement*, EUR. PUB. SERV. UNION (July. 14, 2025), <https://www.epsu.org/article/european-parliament-imco-committee-votes-report-public-procurement>.

²⁴ 差異性標案係指在投標中，提出創新或替代方法來滿足政府需求，而偏離原先規範中規定的方法或要求，使得政府難以對每個方案進行比較和評分，而價格也不具直接可比性，導致招標工作變得更加困難，成本也更高。What is a Variant Bid?, EXEC. COMPASS (Mar. 22, 2017), <https://www.executivecompass.co.uk/blog/bid-management/what-is-a-variant-bid/>.

購標準，歐盟政府採購指令將可協助各國政府聚焦長期價值而非追求最低價標，並同時支持氣候行動、促進更健康的社會、提升競爭力，以及強化經濟韌性。

