歐盟政府採購法草案之制度介紹與影響評析

陳思璇 編譯

指導老師 薛景文

摘要

歐盟執委會於今（2026）年 9 月 9 日公布關於公共契約及特許之規則草案，即所謂「政府採購法案」，為 2014 年以來規模最大之政府採購法案改革。本次改革之特色，在於程序的精簡與彈性，採購程序大幅簡化，採購機關與投標廠商之協商不再受限，採購機關得視個案需要自行調整程序設計。而廠商參與的資格門檻亦同步放寬，尤其有利於中小企業及未曾承接公共工程者。此外，決標標準重心由價格轉向品質，改變長期以最低價標為主的實務。再者，原本散見於各產業部門別法規的環境、社會及安全要求整合於同一部法律，使政府採購更明確地成為推動政策目標的工具。最後，草案預計建立不限特定產業、普遍適用之「歐洲優惠待遇」架構，使得市場進入的差別待遇具有明文依據，此亦為本次改革政治爭議最高之處。隨著草案之提出，立法程序方才啟動，後續將由歐洲議會與歐盟理事會進行審議。

（取材資料：*New EU Public Procurement Regulation Replaces 2014 Directives*, LOYENS & LOEFF (Sep. 9, 2026), https://www.loyensloeff.com/insights/news--events/news/the-new-eu-public-procurement-regulation-one-rulebook-to-replace-the-2014-directives/; *European Commission Proposal for a Regulation on Public Contracts and Concessions (Public Procurement Act)*, GLOBAL LEGAL & TAX ADVISOR (Oct. 16, 2026), https://www.ga-alliance.eu/wp-content/uploads/2026/10/PPA_Proposal_Client Alert_English.pdf.）

歐盟執委會（European Commission，下稱執委會）於今（2026）年 9 月 9 日公布「政府採購法」草案，擬廢止歐盟現行三項政府採購指令，以單獨直接適用之規則取代之[1]。

政府採購為歐盟國內生產毛額之重要部分，而執委會早已提醒，2014 年所制定之現行架構已無法有效發揮其功能[2]。歐洲審計院與歐盟理事會均指出，政府採購招標的競爭程度日漸下滑、中小企業與跨境廠商參與有限，且對只有單一

[1] *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on Public Contracts and Concessions (Public Procurement Act)*, COM (2026) 590 final (Sep. 9, 2026) [hereinafter *Proposal*].
[2] *Id*. at 2.

投標者參與之採購程序依賴日益加深[3]，2014 年的指令也造成法律不確定性、程序過於僵化，且未能使採購機關具備因應當前地緣政治與經濟安全考量之能力[4]。

2014 年關於政府採購、公用事業及特許之三項指令予以廢止，改由單一規則取代[5]，並於各會員國直接適用，毋須轉為內國法[6]。草案並將原先散見於十餘個法規之各種採購相關規定一併吸納，範圍從「生態設計規則」到「企業永續盡職調查指令」，執委會稱此舉為一次「法規之深度清理」[7]。

本文首先說明廠商之投標資格與選擇標準之放寬，其次介紹採購程序之簡化。之後探討決標標準轉變，繼而論述環境、社會及安全與韌性之策略性採購程序體系化，並分析「歐洲優惠待遇」架構。最後說明後續立法程序與對業者之影響，做一結論。

壹、廠商之投標資格

採購機關應排除經確定判決認定犯有貪瀆、詐欺、洗錢、恐怖主義、人口販運、環境犯罪或違反歐盟制裁等罪之廠商參與投標，原則上排除期間為五年[8]。除上述強制排除之情形外，若有重大執業過失或與競爭者勾結投標之情形，機關就是否予以排除仍保有裁量權[9]。草案在裁量排除事由中新增廠商若曾接受外國補貼，而經執委會認定該補貼扭曲內部市場者，得予排除[10]。

草案改由採購機關自行決定是否設定對廠商財務狀況與技術能力之資格要求，亦即設定選擇標準[11]。機關所設定之資格要求，須受兩項限制：第一，採購機關得要求廠商具備一定之年營業額，惟其所定金額不得逾契約平均年度價值之半數，而所謂契約平均年度價值，係以契約估計總價除以履約年數計算，採購機關所得要求之最低年營業額，上限為契約估計總價之二倍，僅於有正當理由之情形，始得要求較高之營業額，例如標的性質本身附隨特殊風險，致廠商中途無法履約將造成重大損害者[12]；第二，除因契約複雜或標的性質而有正當理由者外，

[3] *Id*. at 1.
[4] *Id.* at 1-2.
[5] 有關歐盟現行三項政府採購指令，可參考：陳思璇，歐盟政府採購指令改革之制度介紹與影響評析，經貿法訊，349 期，頁 17-22，2025 年 11 月 10 日，https://tradelaw.nccu.edu.tw/uploads/epaper/no349/4.pdf。
[6] *Proposal*, *supra* note 1, at 7.
[7] *Id.* at 4.
[8] *Id.* at 52-53.
[9] *Id.* at 54.
[10] *Id*.
[11] *Id.* at 55.
[12] *Id.* at 56.

機關不得以具備政府採購契約之履約經驗作為參與條件[13]。就實務而言，廠商若至今僅承接民間客戶之案件，機關已不得單以此為由將其排除於招標之外。草案仍允許分包，惟透明度要求有所提高，投標人須於投標文件中載明擬使用之分包商，且契約不得全部分包[14]。

貳、簡化之招標程序

依現行制度，採購機關須自五種決標程序中擇一適用，每個程序各有其適用條件，而於最常使用之公開招標程序與選擇性招標程序中，機關不得與投標人進行協商[15]；協商僅保留於競爭性協商程序與競爭性對話程序[16]，該二程序亦僅得於特定情形下使用，例如因標的之性質或複雜度致非經協商無法決標者[17]。

此外，草案主要以公開招標程序以及動態招標程序取代現行之五種決標程序，兩種主要招標程序採購機關均可選擇是否設定選擇標準，以及是否進行協商[18]。於公開招標程序，任何廠商自公告時起即得提交投標文件，投標期限自公告日起至少 20 日[19]，而現行規定中一般最短期限則為 35 日。於動態招標程序[20]，廠商得加入一項於一定期間內持續開放之程序，嗣後再就各個別契約受邀投標[21]。

上述兩種程序得以創新採購程序補充之[22]，適用於市場上並無合適解決方案之情形。創新採購程序運作方式為，採購機關描述其所面臨之「社會挑戰」，就所收到之提案進行測試，期間最長二年，其後得就所形成之解決方案進行採購協商[23]。原則上，開發該解決方案之廠商保有其所生智慧財產權，例如專利或軟體，

---

13 *Id.*
14 *Id.* at 50,18.
15 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, art. 26(1)–(2), 2014 O.J. (L 94) 65, 109 [hereinafter Directive 2014/24/EU].
16 競爭性協商程序係指採購機關僅邀請經篩選者提出初始投標，並就初始投標及其後各次投標與投標人進行協商以改善其內容，惟最低要求與決標標準不得作為協商對象；競爭性對話程序係指採購機關須於招標公告或招標文件中，載明並界定其所欲滿足之需要，以及解決方案所須符合之要求，同時載明並界定所選擇之決標標準，並提出預計時程。採購機關與受邀之參與者展開對話，目的在於辨識並確定最適於符合其需要之方式，對話得涵蓋採購之一切面向。*Id.* arts. 29-30.
17 *Id.* art. 26(4).
18 *Proposal*, *supra* note 1, at 60, 62.
19 *Id.* at 62.
20 動態採購程序係旨採購單位建立供應商之清單，有興趣之廠商須先申請加入，未來每次採購單位有需求時，再通知已經加入清單之業者。*Id.* at 63.
21 *Id.* at 64.
22 創新採購程序係指若市場尚未存在現成解決方案，採購單位可請投標業者提出創新解決方案，經過篩選、測試、驗證後再決定是否採購。*Id.* at 65.
23 *Id.* at 60, 67.

因而得將該解決方案銷售予其他客戶；採購機關僅於自始載明之重大公共利益事由下，始得取得所有權，例如為避免對單一供應商形成依賴，或為保護關鍵基礎設施[24]。

而於上述各程序中均得進行協商，惟僅限於採購標的之非核心特徵，例如數量或給付條件。廠商排除事由、選擇標準及決標標準均不得作為協商對象[25]。此外，僅於明文列舉之情形下，契約始得未經事前公告而直接決標，例如情況極為緊急，或僅有一家廠商能提供該解決方案，但無論如何，決標結果仍須公告[26]。

值得注意的是，研發服務之採購，包括商業前採購（pre-commercial procurement）在內[27]，均不適用歐盟「政府採購法」，而由「歐洲創新法」（European Innovation Act）另予規範，該法目前正同步進行立法程序[28]。於發布招標公告前，草案延續現行作法，採購機關得於正式招標前進行市場諮詢[29]，以準備採購並取得市場知識，包括了解創新解決方案之可得性或開發潛力，以了解市場上可能之解決方案[30]。

參、決標標準更新

草案簡化政府採購程序，鼓勵以品質而非單以價格為決標依據，而品質標準包括永續及其他環境目標，即「綠色政府採購（Green Public Procurement）」，以及社會目標與創新[31]。品質標準於決標時所占比重至少須達 30%[32]。此外，草案擬於契約決標中引入歐洲優惠待遇，使採購機關得於一定條件下優先選擇歐盟及涵蓋來源之廠商與產品[33]。依草案所擬，該項優先適用於來自歐盟會員國及特定

---

[24] *Id.* at 80.
[25] *Id.* at 61.
[26] *Id.* at 69.
[27] 商業前採購意係指鼓勵政府透過分階段採購（如設計、原型製作、產品測試）來降低研發風險，並原則上將智慧財產權所有權保留給研發廠商，讓企業能自由將成果商品化。可參考：歐盟「歐洲創新法」草案！成立智慧財產權專責中心、建立 IP 估價機制，助企業融資與技術商品化，經濟部智慧財產局，2026 年 11 月 4 日，https://www.tipo.gov.tw/tw/tipo1/422-99892.html（最後瀏覽日：2026 年 11 月 25 日）。
[28] *Proposal, supra* note 1, at 6.
[29] 所謂市場諮詢係指採購機關於啟動採購程序前，為準備該採購並取得市場知識，而向一般公眾、專家、公家機關、市場參與者或其他相關各方徵詢資訊與建議之程序，形式得為書面或口頭交換意見、原型展示或實地示範等客觀方式。採購機關進行市場諮詢應予公告並遵守平等待遇、不歧視、公平競爭及透明之原則，廠商之參與則不影響其後續投標資格。*Id.* at 60; Directive 2014/24/EU, *supra* note 15, art. 40.
[30] *Proposal, supra* note 1, at 60.
[31] *Id.* at 2.
[32] *Id.* at 105.
[33] *Id.* at 3.

第三國之投標人，以及歐盟依國際協定所承擔義務所涵蓋範圍內之採購[34]。

一、最佳價格品質比

就契約決標而言，草案揚棄現行規範之「經濟上最有利標（most economically advantageous tender）」概念，改以「最佳價格品質比（Best Price-Quality Ratio，BPQR）」為決標依據[35]，所謂的「品質」，涵蓋「有益、有效或永續之成果」，而投標係就價格與品質標準兩方面進行比較，於品質標準，例如技術優劣、環境與社會特性、所指派人員之素質，以及售後服務與給付條件[36]。

契約原則上應以 BPQR 為決標依據，品質須占總分至少 30%。就勞力密集型契約，即人力成本通常占契約價值至少 50%者，品質分數之最低比重提高至 50%[37]。30%之評分佔比屬預設值，但非絕對義務，採購機關若能以其他方式確保品質，得偏離該規定，甚至單以價格決標[38]。所謂其他方式有二：一為於技術規格中訂明品質要求，二為於履約條件中課予履行方式之要求[39]。二者之共通點，在於其要求對所有投標人一體適用，而品質既已於投標前確定，即無再成為決標標準評比高下之必要。標準化產品為最典型的例子，蓋凡符合規格之投標，其品質俱屬相同。機關援引此二例外者，須於招標時載明其所依據者為上述何種例外[40]，此即執委會所稱之「遵循或說明」機制，機關或遵守該比重規定，或公開說明其不遵守之理由。

另一項相關之保障機制，係針對價格異常便宜之投標，投標價格與其他投標或市場價格相較顯屬異常偏低者，採購機關須要求投標人說明，若說明不足夠充分者，應拒絕其投標[41]。

二、策略性採購程序體系化

執委會於去（2025）年 5 月發布之「單一市場策略（Single Market Strategy）」文件中承諾，政府採購法制之修正將簡化「過度複雜之歐盟規範」[42]。該策略文件將修法列為 2026 年之具體行動，期能「集中並精簡其零散而複雜之規定，並

---

[34] *Id.* at 86.
[35] *Id.* at 104.
[36] *Id.* at 105.
[37] *Id.*
[38] *Id.* at 105.
[39] 所謂履約條件，係指機關於招標文件中預先載明、規範得標後應如何履行契約之事項，與描述標的本身之技術規格有別。*Id.* at 109.
[40] *Id.* at 106.
[41] *Id.* at 107.
[42] *Single Market Strategy*, at 10 (May 21, 2025), https://webgate.ec.europa.eu/circabc-ewpp/d/d/workspace/SpacesStore/901d74b8-b6db-4729-9a30-a67dd94b8b5c/download.

使永續、韌性與社會等標準，以及特定技術與戰略部門中之歐洲優惠待遇標準，普遍適用於歐盟政府採購，同時確保採購維持充分競爭」[43]。因此，草案將歐盟之策略性採購優先事項納入專章規定，而非任其散見於各產業部門別法規[44]，以下就環境、社會及安全三類要求分別說明之。

環境面向之考量，通稱為「綠色政府採購」，草案將綠色政府採購定義為，就採購標的之整體生命週期，將環境與氣候相關衝擊納入考量，以追求減緩氣候變遷、循環經濟、污染防治及生物多樣性保護等目標[45]。舉例而言，採購機關得要求產品具備耐用性、可修復性或含有再生材料，而非逕行採購新品。單純遵守一般適用之環境義務，尚不構成綠色政府採購，尚須於採購中納入本規則或其他歐盟法規所定之特定環境標準或要求，始足當之[46]。

除環境面向外，社會面向亦得納入考量，例如身心障礙者之就業融入、勞工訓練或性別平等，採購機關並得將特定採購契約保留予成立目的主要在於促進此類融入之組織，限由其參與投標[47]。

除上述建議性之原則，草案亦設有強制性要求，除技術上不可行者外，採購機關應採購高度能源效率之產品、服務及工程，此項義務係承襲自能源效率指令[48]。而凡供自然人使用之標的，採購機關原則上應要求其具備身心障礙者可及性[49]。若歐盟已設有環保標章之標準，採購機關要求產品具備環保標章，即須採用之[50]。

草案設置「安全與韌性」專章，規範對安全或公共安全構成風險之採購，此類風險可能源於採購契約本身，例如契約使廠商得以接觸敏感資料或關鍵基礎設施；風險亦可能源於廠商本身，例如因其所有權歸屬，或其受第三國法律管轄而可能被迫揭露敏感資訊[51]。

於上述情形，採購機關應採取適當且合乎比例之措施，例如，機關得要求安全認證、或對參與契約之人員進行審查、或對投標人之安全管理予以評分、或保

---

[43] *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, The Single Market: Our European Home Market in an Uncertain World—A Strategy for Making the Single Market Simple, Seamless and Strong*, at 6, COM (2025) 500 final (May 21, 2025).
[44] *Proposal*, *supra* note 1, at 13.
[45] *Id.* at 71.
[46] *Id.* at 72.
[47] *Id.* at 75
[48] *Id.* at 73.
[49] *Id.* at 76.
[50] *Id.* at 100.
[51] *Id.* at 13, 83.

留對供應商之查核權、或要求投標人於所有權變動時通知[52]。

上述義務於決標後仍持續存在，廠商違反其安全義務，或安全風險已實現或有實現之可能者，採購機關得終止全部或部分契約，惟機關應先進行書面評估，並原則上給予廠商至少 10 日的時間回應[53]。

三、歐洲優惠待遇

草案中政治敏感性最高之部分，係關於來自歐盟境外之廠商與貨品。草案區分「涵蓋」與「非涵蓋」之廠商、貨品、服務及工程。所謂「涵蓋」，係指其原產於「政府採購協定（Agreement on Government Procurement，GPA）」之締約方，或原產於與歐盟簽有含政府採購承諾之貿易協定或關稅同盟之第三國，且該契約落入該等承諾之範圍內。涵蓋廠商應與歐盟廠商受同等待遇，此點與現行制度並無不同[54]。

至於對未受歐盟待遇所涵蓋者，現行規範僅有一項要求，公用事業辦理財物採購時，如投標所含產品之價值中，源自該等第三國者逾 50%，得拒絕該投標[55]。草案則進一步擴大，允許所有採購機關適用歐洲優惠待遇要求，機關得限制僅由歐盟及涵蓋廠商參與，得要求廠商所提供之財物、服務或工程，其原產地須為歐盟或屬「涵蓋」之第三國，並得於評選時給予歐盟及涵蓋廠商投標優惠。此外，投標所含歐盟或涵蓋來源之貨物、服務或工程，其價值未達投標總估值 50%者，機關得拒絕該投標[56]。

上述方式採購機關均得選用，並須於採購程序開始時為公告，惟執委會另得透過授權法令，將其改為強制適用[57]。此外，上述措施設有例外，機關於情況緊急、並無歐盟或涵蓋供應商，或成本顯不相當等情形，得不予適用[58]。就實務而言，投標人須申報其所屬國別，並於採購機關要求時，須申報其貨物之原產國[59]。

肆、結論

草案現將依普通立法程序，交由歐洲議會與歐盟理事會審議，其內容於通過

---

[52] *Id.* at 83.
[53] *Id.* at 84.
[54] *Id.* at 86.
[55] 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, art. 85(2), 2014 O.J. (L 94) 243, 322.
[56] *Proposal*, *supra* note 1, at 88.
[57] *Id.* at 89.
[58] *Id*.
[59] *Id*. at 89, 6.

前仍可能大幅變動。一經通過，本規則將於公報公布後 20 日生效，並於二年後開始適用，屆時 2014 年三項指令亦同時廢止[60]。其他與採購規定之相關提案，例如「工業加速法（Industrial Accelerator Act）[61]」與「歐洲創新法」，目前亦併行協商中。

鑑於政治議題仍有諸多未定，其中最受矚目者為歐洲優惠待遇應推進至何種程度。法規審查委員會業已指出部分問題[62]，立法過程預料將面臨激烈角力。於歐盟境內營運之採購機關、採購實體及業者，宜於規則開始直接適用前及早評估新程序將對其採購策略產生何種影響。

Research Center for Int'l Organization & Trade Law

[60] *Id.* at 148.
[61] 相關文章可參考：阮氏楊，工業加速法案顯示歐盟政策的變化，經貿法訊，356 期，頁 1-5，2026 年 5 月 11 日，https://tradelaw.nccu.edu.tw/uploads/epaper/no356/1.pdf。
[62] *Proposal, supra* note 1, at 9.