

01 高雄高等行政法院判決

02 高等行政訴訟庭第一庭

03 112年度訴字第73號

04 民國113年5月22日辯論終結

05 原 告 艾笛森光電股份有限公司

06 代 表 人 吳建榮

07 訴訟代理人 洪國欽 律師

08 張志堅 律師

09 被 告 臺南市政府工務局

10 代 表 人 陳世仁

11 訴訟代理人 許雅芬 律師

12 蔡宜君 律師

13 王文廷 律師

14 上列當事人間政府採購法事件，原告不服臺南市政府中華民國11
15 1年12月28日訴1110311002號採購申訴審議判斷，提起行政訴
16 訟，本院判決如下：

17 主 文

18 一、原告之訴駁回。

19 二、訴訟費用由原告負擔。

20 事實及理由

21 一、事實概要：

22 原告於民國110年3、4月間，參加被告所辦理「臺南市換裝L
23 ED路燈建置工程第1、2、3區（開口契約）」採購案，就其
24 中第3區（開口契約）採購案（下稱系爭採購案），於110年
25 4月30日決標，由原告得標承攬。嗣被告以原告涉有政府採
26 購法（下稱採購法）第31條第2項第1款「以虛偽不實之文件
27 投標」之情形，以111年1月5日南市工園二字第0000000000
28 號函（下稱原處分）通知原告追繳押標金新臺幣（下同）50
29 0萬元。原告不服，提出異議，經被告111年2月22日南市工

01 園二字第0000000000號函所為異議處理結果予以駁回。原告
02 仍有不服，向臺南市政府提出申訴，遭申訴審議判斷駁回，
03 遂提起本件行政訴訟。

04 二、原告起訴主張及聲明：

05 (一)主張要旨：

06 1、系爭採購案之公告招標文件，並未要求投標時須檢附履約標
07 的之製造證明文件或測試報告。原告投標之文件，包括「臺
08 南市換裝LED路燈建置工程-第3區（開口契約）服務建議書
09 —110年4月8日」（下稱系爭服務建議書）及其附件，其中
10 作為附件之工業技術學院所出具LED路燈的TAF測試報告25份
11 （下稱系爭TAF測試報告）僅是「工程實績證明」文件，目
12 的在說明原告過去履約之LED燈具經CNS15233認證通過之實
13 績，與履約標的燈具無關，其內容並無虛偽不實。系爭服務
14 建議書明載履約標的之LED燈具，使用之關鍵零組件為台灣
15 廠商晶元光電股份有限公司（下稱晶元光電公司）的LED光
16 源晶粒，由原告封裝，均屬國產品牌，與系爭TAF測試報告
17 之LED燈具係採用外國進口之「光源廠牌LUMILEDS」晶粒，
18 並不相同，評審委員不可能被誤導或不知悉，原告並無變造
19 或隱瞞其內容，被告堅指系爭TAF測試報告為內容虛偽不實
20 之投標文件，顯有違誤。

21 2、系爭服務建議書所載之誠加科技股份有限公司（下稱誠加公
22 司）各型號LED路燈，皆整燈通過CNS15233認證，並取得完
23 整報告之說明。表3-3(色溫)、表3-4(發光效率)、表3-5
24 (防塵防水)、表3-6(演色性)、表4-1(光維持率)所載之
25 相關數據，均係TAF測試報告之結果，亦無虛偽不實，因其
26 所測試之LED燈具本來就不是履約標的之LED燈具。

27 3、被告於訴訟程序中，始提出新的主張，謂「系爭服務建議書
28 表示LED燈具皆通過CNS15233認證，有虛偽不實」及「系爭
29 服務建議書表示TAF報告出處欄所引用之測試報告的各項數
30 值（色溫等），有虛偽不實」，已超出原處分之事實及理
31 由，構成新增之行政處分，並非本件訴訟範圍。

01 4、「臺南市換裝LED路燈建置工程第1、2、3區（開口契約）工
02 作說明書」（下稱工作說明書）第柒條第13項規定，原告只
03 要在開工前檢具與履約標的「同款」（即同一型號）燈具之
04 測試報告即可，無須在投標階段即提出與系爭服務建議書所
05 載履約標的關鍵零組件「完全相同」燈具之測試報告。至於
06 同款燈具內採用何種零組件，則根本無廠牌之要求，只須通
07 過CNS15233試驗認證，達到相同功能即可。又依工作說明書
08 第柒條第14項規定意旨，節能燈具之檢測報告須為「財團法
09 人全國認證基金會(Taiwan Accreditation Foundation；TA
10 F)」認證實驗室出具者始為可信，則關於主測試報告之內
11 容，能否引用其他輔助報告，自須以TAF認證實驗室之判定
12 為準，非由被告恣意判斷。被告以系爭TAF測試報告之LED燈
13 具採用LUMILEDS外國光源廠牌之關鍵零組件，與服務建議書
14 所載使用台灣廠牌之晶元光電公司製品，不相符合，即率予
15 認定投標文件不實，顯有違誤。

16 5、縱認原告投標文件之內容有虛偽不實，然其情節甚為輕微，
17 對契約之履行不生影響，依行政程序法第7條比例原則之要
18 求，尚無追繳押標金之必要。又被告援引之採購法第50條第
19 1項第4款規定「以不實之文件投標」之要件，固無「情節重
20 大」之要件，惟解釋上應類推適用採購法第101條第1項第4
21 款規定，仍須限於「情節重大者」始得追繳押標金。

22 (二)聲明：原處分(含異議處理結果)及申訴審議判斷均撤銷。

23 三、被告答辯及聲明：

24 (一)答辯要旨：

25 1、原告參與系爭採購案投標時，所檢具之系爭服務建議書及其
26 附件之系爭TAF測試報告，均屬投標文件，上述投標文件相
27 結合後，有虛偽而反於真實之情形，該當採購法第31條第2
28 項第1款規定，被告自得向原告追繳押標金。

29 2、系爭採購案之履約標的，須附有「NEMA接頭」之發光二極
30 體，依系爭服務建議書之內容，表示履約標的所有含NEMA路
31 燈，皆整燈通過CNS15233認證，並已取得整燈之完整TAF測

01 試報告，即有反於真實之虛偽不實。又其所載內容之表3-3
02 燈具色溫與TAF報告出處、表3-4燈具發光效率與TAF報告出
03 處、表3-5防塵防水與TAF報告出處、表3-6演色性說明燈具
04 列表之TAF報告出處、表4-1光維持率及TAF報告出處等，表
05 示相關數據均有通過認證之TAF測試報告為依據。然實際
06 上，系爭TAF測試報告不適用於服務建議書所列載之履約標
07 的，可見系爭服務建議之上開內容，亦有反於真實之虛偽不
08 實。

09 3、依全臺設置LED路燈技術規範第4、7條規定，投標廠商需檢
10 附財團法人全國認證基金會(TAF)認證實驗室所出具之LED路
11 燈測試報告，且須符合CNS15233主型式產品之全測試驗報
12 告。可見原告於投標時，提出作為附件之系爭TAF測試報
13 告，係供作履約產品認證效能之證明，並非原告所稱之工程
14 實績證明文件。而系爭TAF測試報告所測試之LED燈具，其最
15 重要關鍵零組件係採用外國光源廠牌LUMILEDS晶粒，與採用
16 台灣廠牌晶元光電公司製品之履約標的LED燈具，顯然不相
17 同，且其測試項目亦未達CNS15233檢測項目之全部，不可適
18 用於履約標的，原告實際上係以反於真實之測試報告作為投
19 標文件，據以參與系爭採購案和評選，藉以誤導評審委員，
20 自屬虛偽不實之投標文件。

21 (二)聲明：原告之訴駁回。

22 四、爭點：原告有無採購法第31條第2項第1款「以虛偽不實之文
23 件投標」之情形？被告作成原處分向原告追繳押標金，有無
24 違誤？

25 五、本院的判斷：

26 (一)前提事實：事實概要欄記載之事實，有系爭採購案公開招標
27 公告（第338頁）、開標紀錄（第343頁）、決標公告（第34
28 4、348頁）、原處分（第23頁）、異議處理結果（第25
29 頁）、申訴審議判斷書（第31頁）附本院卷1為證，可信為
30 真實。

01 (二)原告有採購法第31條第2項第1款情形，被告作成原處分向原
02 告追繳已發還之押標金，並無違誤：

03 1、應適用的法令：

04 採購法第31條第2項第1款：「廠商有下列情形之一者，其所
05 繳納之押標金，不予發還；其未依招標文件規定繳納或已發
06 還者，並予追繳：一、以虛偽不實之文件投標。」

07 2、上開條款於108年5月22日修法前舊條文為「以偽造、變造之
08 文件投標」，修法後條文為「以虛偽不實之文件投標」，立
09 法理由載明「現行條文第1款『偽造、變造』之意涵，基於
10 維持政府採購秩序之目的，並確保採購品質，應依本法之立
11 法意旨認定，與刑法對『偽造、變造』之理解有間，並不限
12 於無製作權人所製作之內容不實文書始屬之，為期明確，爰
13 修正為『虛偽不實』，凡廠商所出具之文件，其內容為虛偽
14 不實，不論為何人製作或有無權限制作，均屬之。另基於本
15 款規範之目的性及合理性，廠商仍應有可歸責性，方有本款
16 之適用。」等語，可知立法意旨重在投標文件內容之真實
17 性，而不論投標文件為何人製作或有無權限制作，只要廠商
18 所出具之投標文件，含有虛偽而反於真實之內容，即屬虛偽
19 不實之投標文件。又上開條文並無如同法第101條第1項第4
20 款規定「以虛偽不實之文件投標」且「情節重大者」之要
21 件，故上述立法理由所稱「……廠商仍應有可歸責性」等
22 語，應僅係附帶說明招標機關行使此項公法上請求權作成之
23 追繳押標金處分，仍須通過比例原則之檢驗。亦即虛偽不實
24 內容之投標文件，仍須考量其虛偽情節之輕微程度，是否相
25 當輕微而顯然無破壞政府採購秩序，影響競爭公平性之可能
26 性，並考量廠商就此虛偽不實內容之存在，是否具有主觀上
27 可歸責性，據以決定有無施予此種管制性不利處分之必要合
28 理性，以免違反比例原則而有過苛。

29 3、系爭服務建議書為原告之投標文件：

30 依「臺南市政府工務局工程、財物、勞務採購投標須知及補
31 充說明」（下稱投標須知及補充說明）第2章第30條規定：

01 「廠商應遞送投標文件份數：……服務建議書1式20
02 份……」等語（本院卷1第314頁）、第33條之1規定：「投
03 標廠商應檢附之投標文件清單：……服務建議書20份（完
04 全未檢附者為不合格，份數不足依評選（審）須知規定）
05 ……」等語（本院卷1第316頁），暨參照「臺南市換裝LED
06 路燈建置工程第1、2、3區（開口契約）投標廠商評選須
07 知」第貳點規定：「服務建議書內容及格式：（一）內容大
08 綱：1. 燈具節能效率：……。2. 性能品質：……。3. 工程施
09 工品質……。 （七）廠商所提服務建議書於決標後視同契約之
10 一部份。」等語（本院卷1第437-438頁），可知參加投標之
11 廠商須依上開規定之內容大綱、格式及份數，提出名稱為
12 「服務建議書」之文件以供審查，應屬最重要且必須提出之
13 投標文件。故原告參加系爭採購案投標，依照上開規定，就
14 建置換裝LED路燈工程之履約標的及其相關事項，所提出之
15 系爭服務建議書（包括為其附件之系爭TAF測試報告），性
16 質上即屬投標文件。

17 4、系爭服務建議書含有虛偽不實之內容：

18 (1)經查，原告於系爭服務建議書之始，即先載明其用以參加競
19 標之履約標的，係誠加公司品牌之LED燈具，關鍵零組件為
20 「台灣晶元光電公司之LED晶粒、艾笛森光電（即原告）之
21 封裝、明緯電源HLG之電源供應器、誠加科技之燈具機
22 構……」（本院卷1第207、218頁，即系爭服務建議書第1
23 1、22-24頁），足認原告係以台灣廠商品元光電公司產製之
24 LED晶粒關鍵零組件及其他台灣廠商產製品組裝之LED路燈為
25 其競標之履約標的，藉以符合系爭採購案之評選成績配分表
26 所設定「關鍵零組件為臺灣製產品，給予相對較高之分數」
27 之評分標準（本院卷1第509頁）。準此，系爭服務建議書之內
28 容有關LED燈具之描述，倘未特別指明係描述其他不同之LED
29 燈具，則顯然係針對由上述台灣製關鍵零組件組成之履約標
30 的LED燈具所為之描述，應無疑義。故系爭服務建議書之記

01 載內容，關於LED燈具之描述，倘有與履約標的LED燈具之真
 02 實情形明顯不符合者，即屬含有虛偽不實之內容。
 03 (2)系爭服務建議書就履約標的之LED燈具，有如下列附表之記
 04 載內容：
 05

編號	服務建議書之記載內容	卷證所在
1	「本團隊為本專案所參與投標的LED路燈，不僅符合本次投標規範且皆取得CNS15233報告佐證」等語	本院卷1第218頁 (即系爭服務建議書第22頁)
2	(一)本次使用燈具及可供貨燈具數量表(列載之LED燈具品項共10項)之備註欄，均記載「通過CNS15233」等語 「本案所有含NEMA路燈，皆整燈通過CNS15233認證並取得完整報告，本章節佐證之數據，均從TAF報告中節錄數據……」等語	本院卷1第223頁 (即系爭服務建議書第27頁)
3	表3-3(色溫)所載各LED燈具品項之「測試報告數據」及其「TAF報告出處」	本院卷1第225頁 (即系爭服務建議書第29頁)
4	表3-4(發光效率)所載各LED燈具品項之「測試報告數據」及其「TAF報告出處」	本院卷1第226頁 (即系爭服務建議書第30頁)
5	表3-5(防塵防水)所載各LED燈具品項之「測試報告數據」及其「TAF報告出處」	本院卷1第227頁 (即系爭服務建議書第31頁)
6	表3-6(演色性)所載各LED燈具品項之「測試報告數據」及其「TAF報告出處」	本院卷1第229頁 (即系爭服務建議書第33頁)
7	表4-1(光維持率)所載各LED燈具品	本院卷1第241頁

01 項之「測試報告數據」及其「TAF」（即系爭服務建議書第47頁）
02 報告出處」

03 (3)依編號1-2之明白文義內容，表示履約標的之LED燈具，均已
04 通過CNS15233檢測標準且取得TAF測試報告；依編號3-7之明
05 白文義內容，則表示履約標的之LED燈具經TAF認證實驗室測
06 試結果，得到之各項優良測試報告數據，且均附有TAF報告
07 之出處可供檢索。惟查，系爭服務建議書附件之系爭TAF測
08 試報告，共25份，依報告書「(四)LED光源、1. 光源廠牌」欄
09 之記載（本院卷1第283頁暨外放副本工程採購契約第103-58
10 2頁），可知測試對象之LED燈具均係採用外國廠牌LUMILEDS
11 之晶粒光源，而非採用台灣晶元光電公司之晶粒，顯非履約
12 標的之TAF測試報告，要無疑義。簡言之，原告用以競標之
13 履約標的LED燈具，尚未經測試通過CNS15233檢測標準，亦
14 未取得TAF測試報告或相關測試報告數據，始符合真實。是
15 以，系爭服務建議書上開附表所記載之內容，顯然出於虛構
16 而反於真實情形，核屬虛偽不實之內容。

17 (4)原告雖主張上述附表之記載內容，非針對履約標的LED燈具
18 所為云云。惟查，依上開記載內容之前後脈絡，均無指向由
19 其他不同關鍵零組件組裝之LED燈具的意涵，應係針對履約
20 標的之LED燈具所為。倘依原告之主張，豈非於系爭服務建
21 議書中，花費相當篇幅記載對其得標無助益之內容，顯然不
22 可採信。

23 5、上開附表所載之不實內容，虛偽情節尚非輕微，核有影響政
24 府採購秩序之可能性，且原告有可歸責性：

25 (1)「全台設置LED路燈技術規範」乃投標須知及補充說明第6章
26 所列載招標文件清單之一（參見本院卷1第331頁），依該技
27 術規範第3.4.7.點規定，投標廠商須檢附LED路燈符合CNS15
28 233檢測標準之TAF測試報告，測試報告須清楚載明「廠牌、
29 型號與產地，包含(1)晶粒；(2)LED元件……」（附本院卷2
30 第119-120頁）。準此，附表編號1-2之內容虛偽不實，涉及
履約標的之LED路燈有無取得通過CNS15233檢測標準之TAF測

01 試報告，顯然對於評選評分具有重要影響。再者，附表編號
02 3-7之各項測試報告數據，屬於評選成績分配表之「燈具節
03 能效率（其中15分）」「性能品質（其中10分）」之評選項
04 目，所占配分比為25分（本院卷1第509頁），則該數據是否
05 確有TAF測試報告為依據之內容虛偽，亦顯然影響成績配分2
06 5分之評分結果。綜上所述，上開投標文件之不實內容，其
07 虛偽情節重大，嚴重破壞政府採購秩序，且影響競爭公平
08 性，具有影響決標結果之可能性，合於行政程序法第7條比
09 例原則之檢驗，核有施予追繳押標金處分之必要合理性。

10 (2)依原告公司登記資料及其官方網站資料，原告成立於90年，
11 係提供照明整合設計服務之上市公司，應有豐富之人才資源
12 及經驗，則其對政府採購相關規範、LED燈具之TAF測試項目
13 及測試報告記載方式，應相當熟稔。衡諸一般社會智識及經
14 驗法則，原告對於其履約標的之LED燈具未取得通過CNS1523
15 3檢測標準之TAF測試報告乙節，不可能不知，足認其就上述
16 虛偽不實之內容，應係故意虛構，具有主觀上可歸責性，核
17 有採購法第31條第2項第1款之適用。

18 6、綜上所述，原告於系爭採購案，有以虛偽不實之系爭服務建
19 議書投標之行為，該當採購法第31條第2項第1款規定要件，
20 被告以原處分對原告追繳已發還之押標金500萬元，亦無違
21 反比例原則，尚無違誤。

22 7、原告雖主張系爭TAF測試報係原告過往之工程實績證明文
23 件，其內容亦無虛偽不實。又依工作說明書第柒條第13項、
24 第14項規定，廠商只須於開工前提出與履約標的同款或同型
25 號燈具之測試報告即可，並非須於投標時提出與履約標的採
26 用相同關鍵零組件之測試報告，被告不得以系爭TAF測試報
27 告不適用於履約標的為由，即認定其屬虛偽不實之投標文件
28 云云。惟查，

29 (1)依前所述理由，本院認定構成虛偽不實之投標文件，是系爭
30 服務建議書，而不是系爭TAF測試報告，且僅該一份投標文
31 件虛偽不實，即該當採購法第31條第2項第1款之要件。

01 (2)系爭TAF測試報告之內容，係屬LED燈具產品效能之測試證明
02 書，性質上顯非「工程實績證明」。況綜觀系爭服務建議書
03 之全文意旨，未有一語表示其附件之系爭TAF測試報告係用
04 以證明過去之工程實績，原告主張其為工程實績證明文件，
05 不能採信。反之，原告就履約標的之LED燈具（須採用台灣
06 產製關鍵零組件之晶元光電公司晶粒），無法提出其TAF測
07 試報告，卻提出以不相同之LED燈具（採用外國廠牌LUMILED
08 S晶粒）為測試對象之系爭TAF測試報告為附件，又不指明其
09 非履約標的之測報報告，在此情況下，倘評審委員未注意系
10 爭TAF測試報告之「光源廠牌」欄記載「LUMILEDS」，即有
11 可能產生「履約標的之LED燈具已取得如附件之系爭TAF測試
12 報告」之錯誤判斷。經核原告上開檢附系爭TAF測試報告，
13 藉以誤導評審委員產生錯誤判斷之競標方法，固屬足以影響
14 交易秩序之欺罔或顯失公平之行為（公平交易法第25條），
15 然系爭TAF測試報告確係工業技術研究依誠加公司之委託，
16 就含有零組件LUMILEDS光源晶粒之LED燈具所為之TAF測試報
17 告，而依測試結果所為之記載內容為真實無虛，並無任何偽
18 造、變造，亦無加註任何足以使人產生該測試報告與履約標
19 的有相關聯性之文字，難認系爭TAF測試報告之內容有何虛
20 偽不實。是以，原告關於系爭TAF測試報告之內容均無虛偽
21 不實之主張，應屬可採信。被告主張系爭TAF測試報告亦構
22 成虛偽不實之投標文件乙節，即非可採。惟此項判斷，對本
23 件判決結果，尚不生影響，不能因此而為有利於原告之判
24 斷，併予敘明。

25 8、原告又主張被告於訴訟程序中，始提出「系爭服務建議書所
26 載LED燈具符合CNS15233測試標準且取得TAF測試報告暨報告
27 顯示有優良之相關測試數據，均屬虛偽不實」之新事實及理
28 由主張，已構成新行政處分云云。惟查，原處分書固無行為
29 事實之記載，然依被告所為異議處理結果函及訴願決定書之
30 整體內容，已就上述事實為明確之認定，並有理由之記載，
31 並非於訴訟程序始提出新的事實或理由。退步而言，縱認被

01 告於本院審理程序中，始追補上述之事實，經核尚未改變原
02 處分之同一性，所為之事實追補，於法亦無不合。原告此部
03 分主張，亦無可採。

04 (三)綜上所述，原處分（含異議處理結果）及申訴審議判斷並無
05 違誤。本件為判決基礎之事證已經明確，兩造其餘攻擊防禦
06 方法及所提訴訟資料經本院斟酌後，核與判決結果不生影
07 響，無一一論述之必要。

08 六、結論：原告之訴無理由。

09 中 華 民 國 113 年 6 月 12 日

10 審判長法官 李 協 明

11 法官 邱 政 強

12 法官 孫 奇 芳

13 以上正本係照原本作成。

14 一、如不服本判決，應於送達後20日內，向本院提出上訴狀，其
15 未表明上訴理由者，應於提出上訴後20日內向本院補提理由
16 書（均須按他造人數附繕本）。未表明上訴理由者，逕以裁
17 定駁回。

18 二、上訴時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書。（行政訴
19 訟法第49條之1第1項）

20 三、但符合下列情形者，得例外不委任律師為訴訟代理人。（同
21 條第3項、第4項）

得不委任律師為訴訟代理人之情形	所需要件
(一)符合右列情形之一者，得不委任律師為訴訟代理人。	1. 當事人或其代表人、管理人、法定代理人具備法官、檢察官、律師資格或為教育部審定合格之大學或獨立學院公法學教授、副教授。 2. 稅務行政事件，當事人或其代表人、管理人、法定代理人具備會計師資格。

	3. 專利行政事件，當事人或其代表人、管理人、法定代理人具備專利師資格或依法得為專利代理人。
(二)非律師具有右列情形之一，經本案之行政法院認為適當者，亦得為訴訟代理人。	1. 當事人之配偶、三親等內之血親、二親等內之姻親具備律師資格者。 2. 稅務行政事件，具備會計師資格。 3. 專利行政事件，具備專利師資格或依法得為專利代理人。 4. 當事人為公法人、中央或地方機關、公法上之非法人團體時，其所屬專任人員辦理法制、法務、訴願業務或與訴訟事件相關業務。
<p>是否符合（一）、（二）之情形，而得為強制律師代理之例外，當事人應於提起上訴或委任時釋明之，並提出（二）所示關係之釋明文書影本及委任書。</p>	

中 華 民 國 113 年 6 月 12 日

書記官 宋鑠瑾