

01 高雄高等行政法院判決

02 高等行政訴訟庭第三庭

03 114年度訴字第309號

04 民國115年2月26日辯論終結

05 原 告 憲旺機械工業有限公司

06 代 表 人 江佑呈

07 被 告 臺灣電力股份有限公司核能火力發電工程處南部施
08 工處

09 代 表 人 黃啟祥

10 訴訟代理人 王怡璇 律師

11 上列當事人間政府採購法事件，原告不服行政院公共工程委員會
12 中華民國114年6月27日訴1140030號採購申訴審議判斷，提起行
13 政訴訟，本院判決如下：

14 主 文

15 一、申訴審議判斷、異議處理決定及原處分均撤銷。

16 二、訴訟費用由被告負擔。

17 事實及理由

18 一、爭訟概要：

19 原告參加被告辦理之「111-112年度廠區施工供電及電氣雜
20 項安裝工程」採購案（下稱系爭採購案）投標。被告開標時
21 發現投標廠商間有重大異常關聯，遂宣布廢標並向臺灣橋頭
22 地方檢察署告發，經該署檢察官偵查後作成112年度偵字第1
23 9371號起訴書（下稱系爭刑事起訴書），嗣經臺灣橋頭地方
24 法院（下稱橋頭地院）114年度訴字第14號刑事判決無罪確
25 定（下稱系爭刑事案件）。被告依系爭刑事起訴書所載內
26 容，認原告涉有政府採購法第101條第1項第1款規定情形，
27 以民國113年11月26日南施字第1138153249號函（下稱113年
28 11月26日函）請原告於文到次日起10日內陳述意見，原告說
29 明後，經被告於同年12月20日召開採購工作及審查小組會議

01 後，以同年月25日南施字第1138167555號函（下稱原處分）
02 通知原告確有政府採購法第101條第1項第1款情形，依同法
03 第103條第1項第1款規定將刊登政府採購公報3年。原告不
04 服，提出異議，經被告114年1月20日南施字第1143630084號
05 函（下稱異議處理結果）維持原認定而駁回異議。原告仍不
06 服，提出申訴，亦遭審議判斷駁回，遂提起本件行政訴訟。

07 二、原告起訴主張及聲明：

08 (一)主張要旨：

09 1、系爭採購案標案因原告與上合工程興業股份有限公司（下稱
10 上合公司）資格不符，僅剩承岡有限公司（下稱承岡公司）
11 1家符合資格，則依政府採購法第48條規定，不符合3家合格
12 廠商規定而應流標。系爭採購案既未曾開標，即不可能發生
13 開標不正確結果之風險。

14 2、又依洪玉璽、吳宗憲及王翊安及之證述可知，被告公司人員
15 因擔心無人投標而流標，需進行複雜行政檢討作業，並重新
16 招標，故有向往來廠商邀標之習慣。系爭採購案承辦人員多
17 次請承岡公司協助將標案資訊轉知其他廠商，而承岡公司因
18 人情壓力才參與，並將標案資訊轉知原告。

19 3、原告公司人員李佳靜固經由承岡公司邱佳均告知系爭採購案
20 訊息，但隨即自行上網查詢標案內容，並由原告按材料金
21 額、工資計算合理利潤後，經主管決定投標金額後才下載標
22 單進行投標，並無容許承岡公司借用名義投標而使投標發生
23 不正確結果之情形。橋頭地院刑事判決亦認定未有任何證據
24 顯示原告與承岡公司之間有異常關聯，故被告逕以第101條
25 第1項第1款處分顯有違誤。

26 (二)聲明：申訴審議判斷、異議處理決定及原處分均撤銷。

27 三、被告答辯及聲明：

28 (一)答辯要旨：

29 1、依系爭採購案招標須知第7條（二）及（三）規定，投標廠
30 商需檢附甲級電器承裝業登記執照及有效之信用證明。惟原
31 告不僅不具備該甲級執照，且未附有效信用證明，卻仍參與

01 投標。原告長期參與中油、台電公司等標案，經驗豐富，殊
02 難想像因疏失而漏未檢附核心資格文件。原告自始無投標真
03 意，至為灼然。

04 2、又原告人員於偵查中已表明，係由承岡公司人員告知標案資
05 訊，甚至連標單規範都是由承岡公司製作提供其參考，可見
06 原告顯無投標意思，並同意承岡公司使用其名義或證件參與
07 投標，或共謀由承岡公司得標，原告僅陪標而不為實質價格
08 競爭，確有容許他人借用本人名義或證件參加投標之事實。
09 被告據此作成原處分，適法有據。

10 (二)聲明：原告之訴駁回。

11 四、爭點：

12 原告有無容許他人借用本人名義或證件參加投標，構成政府
13 採購法第101條第1項第1款刊登政府採購公報之事由？

14 五、本院之判斷：

15 (一)前提事實：

16 如爭訟概要欄所載等情，業經兩造分別陳述在卷，並有系爭
17 採購案公開招標公告（申訴卷第29至32頁）、無法決標公告
18 （申訴卷第43頁）、系爭刑事起訴書（本院卷第109至114
19 頁）、被告113年11月26日函（本院卷第121至122頁）、原
20 告113年12月2日憲字第1131202號函（本院卷第125頁）、11
21 3年12月20日系爭採購案第1次採購工作及審查小組會議紀錄
22 （本院卷第127至130頁）、原處分、異議處理結果及申訴審
23 議判斷書（本院卷第145至150頁）等附卷可憑，足堪認定。

24 (二)應適用之法令：

25 1、政府採購法第48條：「（第1項）機關依本法規定辦理招
26 標，除有下列情形之一不予開標決標外，有3家以上合格廠
27 商投標，即應依招標文件所定時間開標決標：(1)變更或補
28 充招標文件內容者。(2)發現有足以影響採購公正之違法或
29 不當行為者。(3)依第82條規定暫緩開標者。(4)依第84條規
30 定暫停採購程序者。(5)依第85條規定由招標機關另為適法
31 之處置者。(6)因應突發事故者。(7)採購計畫變更或取銷採

01 購者。(8)經主管機關認定之特殊情形。(第2項)第一次開
02 標，因未滿3家而流標者，第二次招標之等標期間得予縮
03 短，並得不受前項3家廠商之限制。」

04 2、政府採購法第101條第1項第1款、第3項「(第1項)機關辦
05 理採購，發現廠商有下列情形之一，應將其事實、理由及依
06 第103條第1項所定期間通知廠商，並附記如未提出異議者，
07 將刊登政府採購公報：(1)容許他人借用本人名義或證件參
08 加投標者。(第3項)機關為第1項通知前，應給予廠商口頭
09 或書面陳述意見之機會，機關並應成立採購工作及審查小組
10 認定廠商是否該當第1項各款情形之一。」

11 3、政府採購法第102條第3項：「機關依前條通知廠商後，廠商
12 未於規定期限內提出異議或申訴，或經提出申訴結果不予受
13 理或審議結果指明不違反本法或並無不實者，機關應即將廠
14 商名稱及相關情形刊登政府採購公報。」

15 4、政府採購法第103條第1項第1款：「依前條第3項規定刊登於
16 政府採購公報之廠商，於下列期間內，不得參加投標或作為
17 決標對象或分包廠商：(1)有第101條第1項第1款至第5款、
18 第15款情形或第6款判處有期徒刑者，自刊登之次日起3年。
19 但經判決撤銷原處分或無罪確定者，應註銷之。」

20 5、政府採購法施行細則第55條：「本法第48條第1項所稱3家以
21 上合格廠商投標，指機關辦理公開招標，有3家以上廠商投
22 標，且符合下列規定者：(1)依本法第33條規定將投標文件
23 送達於招標機關或其指定之場所。(2)無本法第50條第1項規
24 定不予開標之情形。(3)無第33條第1項及第2項規定不予開
25 標之情形。(4)無第38條第1項規定不得參加投標之情形。」

26 (三)依行政院公共工程委員88年8月26日(88)工程企字第88122
27 92號函謂：「機關辦理公開招標，經開標人員依政府採購法
28 施行細則第55條規定，審查有3家以上廠商：依本法第33條
29 規定將投標文件送達於招標機關或其指定之場所；無本法第
30 103條規定不得參加投標之情形者，即可進行開標(第一階
31 段開標)。開標後經審查結果，縱僅1或2家廠商合於招標文

01 件之規定，亦得續辦開標、決標（第二階段之開標、決
02 標）。如有廠商符合本法第52條所定決標原則之一，即應決
03 標。」上開函釋僅係就開標程序作出中立的解釋，不涉及利
04 害團體間嚴重之價值對立，也沒有偏向特定利害團體之情
05 形，所涉者乃行政機關程序上應如何審查投標廠商及可否進
06 行開標之解釋，雖有影響憲法第22條所保障之廠商契約自由
07 ，但干預並非重大，本院認為採取寬鬆之合理審查標準即
08 為已足。因此上開函釋雖未必是政府採購法第48條「3家以
09 上合格廠商」之最佳解釋，但因立法者並無另為明確指示，
10 且行政機關對法律之解釋，尚屬合理，如有多種合理解釋法
11 律之可能，行政法院亦不能要求行政機關只能適用法院認為
12 最好之解釋結果，此不但維護憲法權力分立原則，更具有兼
13 顧行政實務運作之重要性，故上開函釋應可支持，得予援
14 用。至於政府採購法第101條第1項第1款規定所欲保護者乃
15 參與政府採購廠商間之實質競爭關係，該款所稱「容許他人
16 借用本人名義或證件參加投標者」，係指被借用名或證件之
17 廠商原無投標之意思，而明示或默示同意他人借用其名義或
18 證件參加投標，不為價格之競爭，以達使借用之廠商或其他
19 特定廠商得標之目的。又我國政府標案之實務現況，受限於
20 政府採購法第48條之規定，第一次公開招標均須有3家以上
21 合格廠商方可開標。然此等規範在實務運作上，卻往往導致
22 利潤較差之標案，因廠商欠缺投標之誘因，導致無人投標而
23 流標，致令行政成本之無端耗費，行政機關為免因流標而衍
24 生後續之行政成本，亦會有向廠商請求投標標案之「邀
25 標」，而不乏有廠商因應機關人員之人情壓力，而在無投標
26 意願，或投標意願極低之情形下仍配合參與投標，此等投標
27 情形雖與廠商之真實意願不符，然廠商參與投標之目的，並
28 非藉此製造不正競爭而獲取標案，而僅係基於與機關人員之
29 情誼而配合為行政成本之節約，如欠缺為使特定廠商得標之
30 目的，縱使廠商投標文件有所缺漏，亦不能認為有容許他人
31 借用本人名義或證件參加投標之行為。因此，政府採購實務

01 上放寬同法第48條「3家以上合格廠商」之解釋，並不表示
02 廠商投標文件有所缺漏就會違反政府採購法第101條第1項第
03 1款規定，此屬兩件不同的事情。不能因為廠商投標文件有
04 所缺漏，就認為廠商是為了達到「3家以上合格廠商」，而
05 以違反政府採購法第101條第1項第1款規定之方式參與投
06 標。

07 (四)經查，本院依職權調取系爭刑事案件卷宗，證人即原告公司
08 人員李佳靜陳稱：原告與承岡公司長期互相支援，有時也會
09 彼此介紹工作。當時是承岡公司實際負責人邱佳均告知我本
10 案標案的資訊，經過評估後，我認為本案標案對原告確有利
11 潤，才參與本案標案的投標，但我當時沒有注意到本案標案
12 需要檢附甲級電器承裝業登記執照，也疏未注意我們檢附的
13 信用證明過期，才導致投標不合格，原告確實有意願參與本
14 案標案的投標，我並無與邱佳均等人共謀，刻意使原告假意
15 參與投標而讓承岡公司得標本案標案等語（111年度他字第1
16 690號卷【下稱他卷】第159至164頁、112年度偵字第19371
17 號卷【下稱偵卷】第36至37頁、橋頭地院114年度訴字第14
18 號卷【下稱橋院卷】一第79至82頁）。核與證人即承岡公司
19 實際負責人邱佳均陳稱：承岡公司是承做被告標案的廠商，
20 我是承岡公司的實際負責人，後來因為該標案利潤不好，承
21 岡公司就決定不繼續承作本案標案，在本案標案招標期間，
22 台電公司的職員洪玉璽、吳宗憲透過承岡公司的員工王翊安
23 向我稱希望承岡公司可以去投標，並請我協助邀約其他廠商
24 投標本案標案，我才去詢問有業務往來的上合公司、原告投
25 標本案標案的意願，並提供本案標案的資訊給被告張春旺、
26 李佳靜，再以承岡公司名義投標本案標案，但我當時並不想
27 要得標，只是因為要做人情給台電公司才參與投標，我並無
28 與原告、上合公司共謀，使其等假意參與投標而讓承岡公司
29 得標本案標案之意等語（他卷第133至140頁、偵卷第37至38
30 頁、橋院卷一第72至77頁）。證人即上合公司實際負責人張
31 春旺亦陳稱：當時上合公司跟承岡公司是相互往來的廠商，

01 某次我送貨到承岡公司時，邱佳均告知我本案標案的資訊，
02 並提供給我一份空白的投標文件，經過評估後，我認為本案
03 標案對上合公司確有利潤，才參與本案標案的投標，但我當
04 時因為老花眼看不太清楚字，才在某次送貨到承岡公司時，
05 請承岡公司人員陳秀卿代為填寫「投標廠商資格審查表」的
06 「廠商標價」欄位，但因為上合公司很久沒有參與政府標
07 案，我一時疏忽才漏附押標金、甲級電器承裝業登記執照及
08 信用證明文件，導致投標不合格，上合公司確實有意願參與
09 本案標案的投標，我並無與邱佳均等人共謀，刻意使上合公
10 司假意參與投標，而讓承岡公司得標本案標案等語相符（橋
11 院卷一第77至79頁）。再查，證人即被告電機專員、系爭採
12 購案承辦人員洪玉璽證稱：當時本案標案的前年度標案是由
13 承岡公司承作，因此在招標過程中我有向承岡公司員工王翊
14 安邀標，但當時王翊安向我稱承岡公司在臺中有標案，明年
15 意願可能不高，我有再問他們還有沒有認識的合作廠商，可
16 以給我電話，由我去邀標，或是由承岡公司的老闆代為聯絡
17 廠商，讓其他有投標意願的廠商來投標本案標案等語（橋院
18 卷一第286、287、291頁）。證人即被告電務組變電課課長吳
19 宗憲亦陳稱：一般來說的話，會跟以前承作過我們標案的公
20 司進行正常的邀標。基本就是以電話詢問廠商有無投標意
21 願。……我們還是會擔心會沒有人來投標，若無人投標，我
22 們也無法進行相關工作等語（橋院卷一第305至313頁）。由
23 上開陳述觀之，採購機關為使開標順利，實務上經常會邀請
24 廠商來投標，證人洪玉璽確有託承岡公司實際負責人邱佳均
25 向相識之廠商提供系爭採購案資訊，並委請邀約其他廠商投
26 標系爭採購案。依證人邱佳均、李佳靜所述，邱佳均雖有邀
27 約原告參與系爭採購案之投標，惟其後原告公司人員李佳靜
28 即自行上網下載投標文件，並自行決定是否投標，而未再與
29 邱佳均商討投標事宜，並無證據顯示上和公司、承岡公司與
30 原告間對系爭採購案有為使特定廠商投標之情事，衡酌同一
31 領域之各往來廠商間，本具有商業上之合作、交流等情誼關

01 係，是如單純邀約其他熟識廠商參與投標，而未有洩漏自身
02 相關投標資訊，或與他人協議為虛假競爭等情事，尚屬廠商
03 間之合理交流，更何況系爭採購案係由承岡公司先受被告公
04 司人員之請託，方對原告告知投標本案標案，依卷內證據，
05 無從認定原告為使承岡公司得標之目的，容許承岡公司借用
06 其名義參與投標。

07 (五)又廠商於投標時，漏未檢附合格投標文件，或投標與其自身
08 資格不符之標案之原因本有多端，或可能因應機關人員人情
09 壓力而投標，或因廠商人員之一時疏誤而漏未詳細檢閱投標
10 須知或其他相關之投標規範，或漏附合格投標文件，均有可能，
11 如欠缺其他合理事證，自不得僅因特定廠商所檢附之投
12 標文件有所瑕疵或欠缺投標資格，即當然推認該廠商有容許
13 他人借用本人名義或證件參加投標之行為。原告投標文件雖
14 漏未檢附甲級電器承裝業登記執照、檢附逾期之信用證明文
15 件（他卷第23至25頁），其陳稱：當時是原告代表人父親決
16 定要投標，想說承岡公司來邀標的話，應該是有符合才會來
17 邀，之後就下載招標文件，進行準備作業時漏看了上開證明
18 文件的要求等語（本院卷第354、356頁），另依卷附電氣工
19 程產業資訊網、經濟部能源局合格電器承裝業資料查詢結
20 果，亦可見原告實際上並不具有甲級電器承裝業登記執照
21 （他卷第81、87頁）。然依證人邱佳均、洪玉璽、吳宗憲、
22 王翊安於刑事審理中之證述可知（橋院卷二第50、81頁、橋
23 院卷一第284、285、291、295至297頁、橋院卷一第309至31
24 2頁、橋院卷二第33至49頁），被告於系爭採購案招標時，
25 因遲無廠商參與投標，而有多次透過證人王翊安邀約承岡公
26 司投標，且證人洪玉璽並曾向證人王翊安稱如無廠商參與本
27 案標案投標，被告即可能需對系爭採購案進行較繁瑣之行政
28 檢討程序，可認為承岡公司乃基於被告內部人員的人情壓力
29 而參與投標，得標的積極意願並不高；佐以被告南部施工處
30 114年4月22日南施字第1143636583號函文說明內容、系爭投
31 標案之決標歷程及得標廠商資料，系爭採購案在第一次開標

01 廢標後，第二次、第三次公開招標均無任何廠商投標，直至
02 第四次招標後，方由訴外人鈞程工程有限公司得標（橋院卷
03 一第127至133、152、153頁），此節亦與證人洪玉璽、被告
04 邱佳均所陳本案標案因原本之工項設計不佳，致廠商利潤過
05 低，而導致有相關施作經驗之廠商均無投標意願之情節相
06 符，足見本件乃承岡公司因被告人員邀標之人情壓力，轉而
07 將系爭投標案之資訊告知長期互相支援的原告，尚屬廠商間
08 之合理交流；佐以原告所營事業項目包括機械設備製造業、
09 配管工程業、消防安全設備安裝工程業、自動控制設備工程
10 業等（本院卷第89頁），其自述有機電、電子專業，工程內
11 容基本上都是機械配管，因此才會投標等語相符（本院卷第
12 357頁），原告確有可能因為代表人父親決定要投標，且基
13 於承岡公司邀標及依照過去經驗應有能力承作之評估，導致
14 在進行準備作業時漏看了上開證明文件的要求。不能證明原
15 告參與投標係為使特定廠商得標之目的，依照前揭說明，縱
16 使原告投標文件有所缺漏，亦不能認為有容許他人借用本人
17 名義或證件參加投標之行為。

18 六、綜上所述，原告所為主張，應屬可採。被告所為原處分以原
19 告容許他人借用本人名義或證件參加投標，而有政府採購法
20 第101條第1項第1款所定情形，通知將刊登政府採購公報，
21 其認事用法，有上開之違誤，異議處理結果、審議判斷予以
22 維持，亦有未合。原告提起本件訴訟，求為撤銷申訴審議判
23 斷、異議處理決定及原處分，即有理由，應予准許。又本件
24 事證已臻明確，兩造其餘攻擊防禦方法核與判決結果不生影
25 響，爰不再逐一論述，附此敘明。

26 七、結論：原告之訴有理由。

27 中 華 民 國 115 年 3 月 19 日

28 審判長法官 林 彥 君

29 法官 邱 美 英

30 法官 黃 奕 超

31 一、上為正本係照原本作成。

- 01 二、如不服本判決，應於送達後20日內，向本院高等行政訴訟庭
 02 提出上訴狀，其未表明上訴理由者，應於提出上訴後20日內
 03 補提理由書；如於本判決宣示或公告後送達前提起上訴者，
 04 應於判決送達後20日內補提上訴理由書（均須按他造人數附
 05 繕本）。
- 06 三、上訴未表明上訴理由且未於前述20日內補提上訴理由書者，
 07 逕以裁定駁回。
- 08 四、上訴時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書（行政訴訟
 09 法第49條之1第1項第3款）。但符合下列情形者，得例外不
 10 委任律師為訴訟代理人（同條第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. 上訴人或其代表人、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、副教授者。 2. 稅務行政事件，上訴人或其代表人、管理人、法定代理人具備會計師資格者。 3. 專利行政事件，上訴人或其代表人、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者。
(二)非律師具有右列情形之一，經最高行政法院認為適當者，亦得為上訴審訴訟代理人	1. 上訴人之配偶、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，具備會計師資格者。 3. 專利行政事件，具備專利師資格或依法得為專利代理人者。 4. 上訴人為公法人、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者。

01

是否符合(一)、(二)之情形，而得為強制律師代理之例外，上訴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。

02

中 華 民 國 115 年 3 月 20 日

03

書記官 李 佳 芮