

臺中高等行政法院判決

高等行政訴訟庭第二庭

113年度訴字第108號

民國113年12月19日辯論終結

原告 康永忠即康永忠建築師事務所

訴訟代理人 鄧湘全 律師

洪國華 律師

張績寶 律師

被告 交通部觀光署日月潭國家風景區管理處

代表人 柯建興

訴訟代理人 蔡本勇 律師

上列當事人間因政府採購法事件，原告不服行政院公共工程委員會中華民國113年2月23日訴1120249號申訴審議判斷，提起行政訴訟，本院判決如下：

主 文

□申訴審議判斷、異議處理結果及原處分關於政府採購法第101條第1項第4款部分均撤銷。

□訴訟費用由被告負擔。

事實及理由

壹、程序事項：

被告代表人於本院審理中於民國113年6月3日由簡慶發變更為柯建興（見本院卷2第291頁），茲據其新任代表人113年7月3日具狀聲明承受訴訟（見本院卷2第289頁），核無不合。

貳、實體事項：

□事實概要：

緣原告參與被告所辦理「日月潭風景區管理處轄內建物整修工程委託設計監造案」採購案（下稱系爭採購案），並於民

01 國111年1月5日得標，雙方於111年1月簽訂公共工程技術服
02 務契約（下稱系爭契約），為預約式開口契約，履約時間預
03 估為111年1月31日至113年12月31日，總決標金額為新臺幣
04 （下同）6,999,750元。於系爭契約履約期間，被告辦理
05 「轄內自行車道改善工程」（下稱系爭自行車道工程），於
06 111年6月29日決標，由訴外人瑞仕營造有限公司（下稱瑞仕
07 公司）得標，契約金額計9,110,000元，於111年7月18日開
08 工，工期90日曆天，111年9月20日第1次變更設計後契約金
09 額計10,307,594元，工期調整為103日曆天（變更設計展延1
10 2日、天候因素展延1日），預定竣工日為111年10月28日。
11 嗣瑞仕公司於111年12月18日申報竣工，經原告查驗確認已
12 完工並於111年12月19日通知被告辦理驗收，被告於112年1
13 月9日辦理工程驗收完成。被告於112年3月10日巡查時，發
14 現系爭自行車道工程應更換塑木扶手之部分步道欄杆扶手規
15 格與契約不符。被告於112年3月16日以觀潭工字第00000000
16 000號函（下稱112年3月16日函）通知原告撤銷112年1月9日
17 工程驗收合格紀錄、限期繳回溢領款項並要求繼續完成履
18 約，亦因相關履約缺失有政府採購法（下稱採購法）第101
19 條第1項第4款「以虛偽不實之文件投標、訂約或履約，情節
20 重大者」及第10款「因可歸責於廠商之事由，致延誤履約期
21 限，情節重大者」規定之情形，爰依政府採購法施行細則
22 （下稱採購法施行細則）第109條之1規定，請原告提供書面
23 陳述意見。瑞仕公司於112年3月17日重新進場履約，於112
24 年3月28日第3次申報竣工，原告查驗確認已完工，並於112
25 年4月6日通知被告辦理驗收，被告於112年5月15日驗收完
26 成，工程共計逾期151日。嗣被告以112年7月25日觀潭工字
27 第000000000000號函（下稱原處分）通知原告有採購法第101
28 條第1項第4款、第10款規定情形，依採購法第103條第1項第
29 1款規定將刊登政府採購公報3年。原告不服，提出異議，遭
30 被告以112年8月25日觀潭工字第000000000000號函（下稱異議
31 處理結果）認異議無理由，維持原處分。原告不服異議處理

01 結果，向行政院公共工程委員會（下稱工程會）提出申訴，
02 申訴審議判斷：「關於依政府採購法第101條第1項第4款規
03 定通知將刊登政府購公報部分，申訴駁回；關於依政府採購
04 法第101條第1項第10款規定通知將刊登政府購公報部分，原
05 異議處理結果撤銷；其餘申訴不受理」，原告就申訴審議判
06 斷駁回部分仍有不服，因此提起本件行政訴訟。

07 □原告主張及聲明：

08 (一)主張要旨：

- 09 1.公共工程監造報表之部分，原告身為監造單位，除自行
10 抽查外，係依照瑞仕公司所提出之公共工程施工報表之
11 內容來登載監造報表，若施工報表自始記載有誤，則監
12 造報表詳實依照施工報表記載，實屬正常，原告並未明
13 知施工報表不實在，主觀上仍刻意虛偽記載之情形。且
14 被告指稱之「扶手、欄杆扶手面板更新（塑木）」、
15 「油漆工程施工抽查紀錄表」，為何於監造報表紀錄施
16 工完成後，抽查時，廠商仍在施工，係因工程實務常見
17 施工雖然完成，並記載於施工日報表上，然原告認為仍
18 有缺失改善之必要，故才會於該部分施作完成後，又額
19 外要求瑞仕公司調整扶手、補漆油漆之情形。
- 20 2.被告稱原告構成採購法第101條第1項第4款「以虛偽不
21 實之文件投標、訂約或履約，情節重大者」，指稱原告
22 未確實審查瑞仕公司履約進度云云，無非是以步道欄杆
23 扶手遭下包材料商於竣工、驗收後，偷換材料之事由來
24 指摘原告，但是材料商偷換材料的時間，既然是在系爭
25 自行車道工程經過被告之驗收官辦理驗收後所為，應與
26 原告無任何關係，但被告根本未詳查此一事實，竟悖於
27 自己共同辦理驗收之事實，在未明情況下將責任全部推
28 給原告，顯非公平。又縱使原告所提出之監造報表有零
29 星缺失，於原告認定系爭自行車道工程得提報竣工之11
30 1年12月18日當時，系爭自行車道工程亦未達不能驗收
31 之程度，申訴審議判斷之理由明顯有誤。原處分所稱之

01 實際未完成部分，係以前述步道欄杆扶手遭下包材料商
02 於竣工、驗收後，偷換材料之事情而論，然此並非111
03 年12月18日認定得提報竣工時之事實，而為事後遭瑞仕
04 公司之下包商自行更換所致，否則為何被告之驗收官於
05 現場辦理驗收時，竟會沒有發現此一情況。

06 3.系爭採購案為年度開口契約，施工總工程項目共有「轄
07 內優質公廁提升工程」、「伊達邵遊客中心整修工
08 程」、「濁水溪線遊客旅遊設施整修工程」、「轄內建
09 物改善事項」等諸多項目，總計工程款約為90,000,000
10 元，而系爭自行車道工程款項僅占其中的10,307,594
11 元，該部分僅占總工程11.4%（計算式： $10,307,594/90,000,000=0.114$ ），而系爭自行車道工程中爭議區段
12 為969,748元，僅占系爭自行車道工程的9.4%（計算
13 式： $969,748/10,307,594=0.094$ ）。即事實上被告所主
14 張之違約爭議區域，僅占總工程的1%而已（計算式： $969,748/90,000,000=0.01$ ），如此微乎其微的比例，對
15 被告並無造成嚴重損害，被告認定有情節重大之事由，
16 顯然不符合比例原則，並無構成採購法第101條第1項第
17 4款規定之情節重大要件。

20 4.被告之採購工作及審查小組會議未依照採購法第101條
21 第3項規定給予原告陳述意見之機會，原處分明顯違
22 法。

23 (二)聲明：

24 申訴審議判斷、異議處理結果及原處分關於採購法第101
25 條第1項第4款部分均撤銷。

26 □被告答辯及聲明：

27 (一)答辯要旨：

28 1.原告有履約缺失，有採購法第101條第1項第4款規定之
29 情事如下：

30 (1)扶手，欄杆扶手面板更新（塑木）部分：

01 原告及瑞仕公司於111年9月5日、111年10月22日、11
02 1年10月27日、111年10月31日、111年12月5日、111
03 年12月8日、111年12月12日、111年12月16日之監造
04 報表及施工日誌登載辦理「扶手，欄杆扶手面板更新
05 （塑木）」，累積完成數量為1,733m，並於111年12
06 月18日申報竣工，111年12月18日監造報表、施工日
07 誌及竣工報告皆登載履約實際進度為100%。惟原告
08 採購申訴書之申證9：「扶手欄杆（塑木面板更新）
09 施工抽查紀錄表-編號5」所附施工照片、原告採購申
10 訴補充理由書之申證15所附照片編號1、編號2，於11
11 1年12月16日塑木扶手施工數量，光在前3張照片中就
12 有98支（約147m）以上尚在安裝，遠超過原告於111
13 年12月16日監造報表中登載「扶手，欄杆扶手面板更
14 新（塑木）：共計完成1,733M，本日完成約6m」之6m
15 數量，故監造報表顯有登載不實之情事。

16 (2)油漆工程部分：

17 依原告採購申訴書之申證9：「油漆工程施工抽查紀
18 錄表-編號4」及後附施工照片，111年11月8日原告
19 「施工中」查驗分區一欄杆鋼構之油漆，惟111年11
20 月8日監造報表當日無施工記載，亦無查驗紀錄，且1
21 11年10月13日監造報表已登載分區一欄杆鋼構除鏽上
22 漆1,733m全部完成，故監造報表應非按實際狀況填
23 報，而有不實之情事。

24 (3)步道清洗部分：

25 依原告採購申訴補充理由書申證13所附照片，於111
26 年11月8日原告「施工中」查驗之工項為步道清洗，
27 惟111年11月8日監造報表，當日無施工及查驗紀錄，
28 且於111年9月27日監造報表已登載分區一之步道，清
29 洗767.5m全部完成，故其監造報表記載，應有登載不
30 實之情事。

31 (4)扶手，欄杆扶手面板拆除及運棄部分：

01 依原告採購申訴補充理由（二）書之申證17所附於11
02 1年11月8日既有木料堆置運棄照片，及原告採購申訴
03 補充理由書說明三之（二）主張於111年11月8日分區
04 一之既有木料拆除業已完工。惟於111年11月8日監造
05 報表當日，並無施工及查驗紀錄，且111年11月3日監
06 造報表已登載分區一之「扶手，欄杆扶手面板拆除及
07 運棄」1,733m全部完成，故其監造報表記載，應有登
08 載不實之情事。

09 2.原告於112年3月27日書面陳述意見時，即已承認111年1
10 2月16日查驗時，並未針對工區一全段查驗，無法確認
11 現場是否全部施工完成，補充資料亦皆僅有扶手拆除清
12 洗照片，並無全段扶手更換完全照片。另原告於112年4
13 月21日第1次採購工作及審查小組會議時，業已承認112
14 年12月16日查驗時，因路段較長所以沒有全段走完，僅
15 有針對有走的部分確認，且監造報表係參考施工日誌填
16 報，非按實際狀況填報，監造時也沒有全程走過，所以
17 並不知道沒有走過的部分實際施作情形。瑞仕公司於11
18 2年3月27日書面陳述意見時，已承認該步道欄杆扶手更
19 換數量短缺等情事屬實，係該公司採購人員與材料供應
20 商溝通誤解，造成工料短缺。故本件瑞仕公司承認工料
21 短缺，自無完成更換後又拆除之情事，系爭自行車道工
22 程分區一之全段塑木扶手共1,733公尺，於111年12月竣
23 工時，尚未全部完成，原告顯有未確實履行監造責任、
24 未審查瑞仕公司竣工報告及施工日誌，其監造報表登載
25 不實，提供不實文件致使被告於業務上作成之文書登載
26 錯誤等情形。監造報表為原告履約應製作之文件，系爭
27 自行車道工程於112年1月9日辦理驗收時，因原告未確
28 實辦理監造作業及製作虛偽不實之監造報表，致使被告
29 陷於錯誤，方辦理驗收。原告製作虛偽不實之監造報表
30 履約而情節重大，應有採購法第101條第1項第4款規定

01 「以虛偽不實之文件投標、訂約或履約，情節重大者」
02 情形。

03 (二)聲明：

04 原告之訴駁回。

05 □爭點：

06 被告依據採購法第101條第1項第4款規定作成將原告刊登政
07 府採購公報之處分，是否適法？

08 □本院的判斷：

09 (一)事實概要記載之事實，有系爭採購案招標公告及決標公告
10 (見申訴卷第9-18頁)、系爭契約(見本院卷1第115-203
11 頁、卷2第121-176頁)、系爭自行車道工程招標公告及決
12 標公告(見本院卷2第241-249頁)、系爭自行車道工程採
13 購契約(見本院卷2第177-240頁)、被告111年9月第1次
14 變更契約議定書(見申訴卷第703-731頁)、系爭自行車
15 道工程111年12月18日公共工程監造報表(見申訴卷第475
16 頁)、系爭自行車道工程111年12月18日公共工程施工日
17 誌(見申訴卷第477頁)、原告111年12月19日忠建字第11
18 1121901號函及竣工報告(見本院卷4第9-11頁)、被告11
19 2年1月9日驗收紀錄(見本院卷3第477-480頁)、被告112
20 年3月16日函及巡查照片(見申訴卷第483-487頁、本院卷
21 2第331-337頁)、系爭自行車道工程結算總表及明細表
22 (見申訴卷第489-494頁)、被告112年4月18日系爭自行
23 車道工程驗收紀錄(見本院卷2第323-328頁)、被告112
24 年5月15日系爭自行車道工程驗收(複驗)紀錄(見本院
25 卷2第329頁)、原處分(見本院卷1第23-25頁)、異議處
26 理結果(見本院卷1第27-31頁)、申訴審議判斷(見本院
27 卷1第33-113頁)等證據可以證明。

28 (二)被告依採購法第101條第1項第4款規定作成將原告刊登政
29 府採購公報之處分，有所違誤：

30 1.應適用的法令：

01 (1)採購法第1條規定：「為建立政府採購制度，依公
02 平、公開之採購程序，提升採購效率與功能，確保採
03 購品質，爰制定本法。」第2條規定：「本法所稱採
04 購，指工程之定作、財物之買受、定製、承租及勞務
05 之委任或僱傭等。」第3條規定：「政府機關、公立
06 學校、公營事業（以下簡稱機關）辦理採購，依本法
07 之規定；本法未規定者，適用其他法律之規定。」第
08 7條第1項規定：「本法所稱工程，指在地面上下新
09 建、增建、改建、修建、拆除構造物與其所屬設備及
10 改變自然環境之行為，包括建築、土木、水利、環
11 境、交通、機械、電氣、化工及其他經主管機關認定
12 之工程。」第9條規定：「（第1項）本法所稱主管機
13 關，為行政院採購暨公共工程委員會，以政務委員1
14 人兼任主任委員。（第2項）本法所稱上級機關，指
15 辦理採購機關直屬之上一級機關。其無上級機關者，
16 由該機關執行本法所規定上級機關之職權。」第71條
17 規定：「（第1項）機關辦理工程、財物採購，應限
18 期辦理驗收，並得辦理部分驗收。（第2項）驗收時
19 應由機關首長或其授權人員指派適當人員主驗，通知
20 接管單位或使用單位會驗。（第3項）機關承辦採購
21 單位之人員不得為所辦採購之主驗人或樣品及材料之
22 檢驗人。（第4項）前3項之規定，於勞務採購準用
23 之。」第72條規定：「（第1項）機關辦理驗收時應
24 製作紀錄，由參加人員會同簽認。驗收結果與契約、
25 圖說、貨樣規定不符者，應通知廠商限期改善、拆
26 除、重作、退貨或換貨。其驗收結果不符部分非屬重
27 要，而其他部分能先行使用，並經機關檢討認為確有
28 先行使用之必要者，得經機關首長或其授權人員核
29 准，就其他部分辦理驗收並支付部分價金。（第2
30 項）驗收結果與規定不符，而不妨礙安全及使用需
31 求，亦無減少通常效用或契約預定效用，經機關檢討

01 不必拆換或拆換確有困難者，得於必要時減價收受。
02 其在查核金額以上之採購，應先報經上級機關核准；
03 未達查核金額之採購，應經機關首長或其授權人員核
04 准。（第3項）驗收人對工程、財物隱蔽部分，於必
05 要時得拆驗或化驗。」第73條規定：「（第1項）工
06 程、財物採購經驗收完畢後，應由驗收及監驗人員於
07 結算驗收證明書上分別簽認。（第2項）前項規定，
08 於勞務驗收準用之。」第74條規定：「廠商與機關間
09 關於招標、審標、決標之爭議，得依本章規定提出異
10 議及申訴。」第80條規定：「（第1項）採購申訴得
11 僅就書面審議之。（第2項）採購申訴審議委員會得
12 依職權或申請，通知申訴廠商、機關到指定場所陳述
13 意見。（第3項）採購申訴審議委員會於審議時，得
14 囑託具專門知識經驗之機關、學校、團體或人員鑑
15 定，並得通知相關人士說明或請機關、廠商提供相關
16 文件、資料。（第4項）採購申訴審議委員會辦理審
17 議，得先行向廠商收取審議費、鑑定費及其他必要之
18 費用；其收費標準及繳納方式，由主管機關定之。
19 （第5項）採購申訴審議規則，由主管機關擬訂，報
20 請行政院核定後發布之。」第86條規定：「主管機關
21 及直轄市、縣（市）政府為處理中央及地方機關採購
22 之廠商申訴及機關與廠商間之履約爭議調解，分別設
23 採購申訴審議委員會；置委員7人至35人，由主管機
24 關及直轄市、縣（市）政府聘請具有法律或採購相關
25 專門知識之公正人士擔任，其中3人並得由主管機關
26 及直轄市、縣（市）政府高級人員派兼之。但派兼人
27 數不得超過全體委員人數5分之1。（第2項）採購申
28 訴審議委員會應公正行使職權。採購申訴審議委員會
29 組織準則，由主管機關擬訂，報請行政院核定後發布
30 之。」第101條第1項第4款、第2項、第3項、第4項規
31 定：「（第1項）機關辦理採購，發現廠商有下列情

01 形之一，應將其事實、理由及依第103條第1項所定期
02 間通知廠商，並附記如未提出異議者，將刊登政府採
03 購公報：……四、以虛偽不實之文件投標、訂約或履
04 約，情節重大者。……（第2項）廠商之履約連帶保
05 證廠商經機關通知履行連帶保證責任者，適用前項規
06 定。（第3項）機關為第1項通知前，應給予廠商口頭
07 或書面陳述意見之機會，機關並應成立採購工作及審
08 查小組認定廠商是否該當第1項各款情形之一。（第4
09 項）機關審酌第1項所定情節重大，應考量機關所受
10 損害之輕重、廠商可歸責之程度、廠商之實際補救或
11 賠償措施等情形。」第102條規定：「（第1項）廠商
12 對於機關依前條所為之通知，認為違反本法或不實
13 者，得於接獲通知之次日起20日內，以書面向該機關
14 提出異議。（第2項）廠商對前項異議之處理結果不
15 服，或機關逾收受異議之次日起15日內不為處理者，
16 無論該案件是否逾公告金額，得於收受異議處理結果
17 或期限屆滿之次日起15日內，以書面向該管採購申訴
18 審議委員會申訴。（第3項）機關依前條通知廠商
19 後，廠商未於規定期限內提出異議或申訴，或經提出
20 申訴結果不予受理或審議結果指明不違反本法或並無
21 不實者，機關應即將廠商名稱及相關情形刊登政府採
22 購公報。（第4項）第1項及第2項關於異議及申訴之
23 處理，準用第6章之規定。」第103條第1項第1款規
24 定：「依前條第3項規定刊登於政府採購公報之廠
25 商，於下列期間內，不得參加投標或作為決標對象或
26 分包廠商：一、有第101條第1項第1款至第5款、第15
27 款情形或第6款判處有期徒刑者，自刊登之次日起3
28 年。但經判決撤銷原處分或無罪確定者，應註銷
29 之。」

30 (2) (111年12月12日修正) 公共工程施工品質管理作業
31 要點第1點規定：「行政院公共工程委員會（以下簡

01 稱工程會) 為提升公共工程施工品質，確保公共工程
02 施工成果符合其設計及規範之品質要求，並落實政府
03 採購法第70條工程採購品質管理之規定，爰訂定本要
04 點。」第8點規定：「(第1項) 機關應視工程需要，
05 指派具工程相關學經歷之適當人員或委託適當機構負
06 責監造。(第2項) 新臺幣1百萬元以上工程，監造單
07 位應提報監造計畫。(第3項) 監造計畫之內容除機
08 關另有規定外，應包括：(一) 新臺幣5千萬元以上
09 工程：監造範圍、監造組織及權責分工、品質計畫審
10 查作業程序、施工計畫審查作業程序、材料與設備抽
11 驗程序及標準、施工抽查程序及標準、品質稽核、文
12 件紀錄管理系統等。(二) 新臺幣1千萬元以上未達5
13 千萬元之工程：監造範圍、監造組織及權責分工、品
14 質計畫審查作業程序、施工計畫審查作業程序、材料
15 與設備抽驗程序及標準、施工抽查程序及標準、文件
16 紀錄管理系統等。(三) 新臺幣1百萬元以上未達1千
17 萬元之工程：監造組織及權責分工、品質計畫審查作
18 業程序、施工計畫審查作業程序、材料與設備抽驗程
19 序及標準、施工抽查程序及標準等。(第4項) 工程
20 具機電設備者，並應增訂設備功能運轉測試等抽驗程
21 序及標準。(第5項) 監造計畫內容之製作綱要，由
22 工程會另定之。」

23 (3)政府採購法第101條執行注意事項第1條第2款第1目規
24 定：「機關辦理採購，依政府採購法(下稱採購法)
25 第101條規定通知廠商將刊登政府採購公報，應先確
26 認裁處權是否罹於時效及通知對象是否合宜；通知
27 前，應給予廠商口頭或書面陳述意見之機會，並應成
28 立採購工作及審查小組(下稱審查小組)認定廠商
29 (含經機關通知履行連帶保證責任之連帶保證廠商)
30 是否該當採購法第101條第1項各款情形之一，避免錯
31 誤通知廠商而發生爭議：……(二)採購法第101條

01 第1項適用情形注意事項：1. 機關依採購法第101條第
02 1項各款通知廠商將刊登政府採購公報，應注意各款
03 適用要件，並查察採購法第101條立法理由所載『明
04 定對於廠商有違法或重大違約情形時，……視其結果
05 刊登於政府採購公報，……以杜不良廠商之違法、違
06 約行為，避免其再危害其他機關。』對於不良廠商刊
07 登公報之要件應考慮者，除違法外，在違約行為部
08 分，尚須有重大違約之情形（例如故意或重大過失之
09 違約行為），且應考量行政程序法之比例原則規定，
10 倘遇有違約情事即一律予以刊登公報，即與立法目的
11 不符（行政院公共工程委員會〔下稱工程會〕96年4
12 月16日工程企字第00000000000號函）。機關審酌採
13 購法第101條第1項所定情節重大，應依採購法第101
14 條第4項規定考量機關所受損害之輕重、廠商可歸責
15 之程度、廠商之實際補救或賠償措施等情形。」

16 (4)行政罰法第7條規定：「違反行政法上義務之行為非
17 出於故意或過失者，不予處罰。」

18 2.原告並無採購法第101條第1項第4款規定之「以虛偽不
19 實之文件投標、訂約或履約，情節重大」之情事：

20 (1)採購法第101條第1項第4款規定之立法目的：

21 採購法第1條規定：「為建立政府採購制度，依公
22 平、公開之採購程序，提升採購效率與功能，確保採
23 購品質，爰制定本法。」關於通知廠商將刊登政府採
24 購公報之要件，採購法108年5月22日修正前第101條
25 第1項第2款後段，原規定「以偽造、變造之文件參加
26 投標、訂約或履約」，因立法原意，凡廠商出具之文
27 件，其內容為虛偽不實，不論為何人製作或有無權限
28 製作者，均屬之，於108年5月22日修正為「以虛偽不
29 實之文件投標、訂約或履約」，以資明確，並移列第
30 4款，增列「情節重大」之要件，以符合比例原則，
31 此外部分停權期間，修正改採累計加重處罰之方式。

01 是以，參照採購法第101條第1項第4款、第4項及第10
02 3條第1項第1款規定可知，採購法之制定，係為建立
03 政府採購制度，依公平、公開之採購程序，提升採購
04 效率與功能，確保採購品質等目的，故其規定之行政
05 管制或制裁規範，用語雖有類同於刑法或其他刑事法
06 規之情形，但因規範目的並非一致，未必能作相同之
07 解釋，準此，採購法第101條第1項第4款規定，原不
08 以行為人成立刑事犯罪之偽造、變造文書罪為必要，
09 無論有權或無權製作文件者偽造、變造履約文件，凡
10 以虛偽不實之文件投標、訂約或履約，而明顯妨礙採
11 購品質及依約履行目的之確保，均應包括在內（最高
12 行政法院109年度判字第192號、183號、108年度判字
13 第422號判決意旨可資參照）。從而，應可推論當事
14 人只要有偽造、變造履約相關文件之行為，而有影響
15 採購品質之可能或危險，即該當該款之構成要件，不
16 以肇致危險之結果或發生實害為必要；且不論是修正
17 前後，該款僅以「虛偽不實之文件」履約，本已符合
18 採購法第101條第1項第4款規定之事由，不以刑事之
19 偽造、變造之概念為限，此也合乎政府採購法第1條
20 之立法意旨，該款適用之重點在於採購程序是否公
21 平、公開，也關注採購效率與功能，確保採購品質，
22 換言之，採購法第101條第1項第4款規定選擇「以虛
23 偽不實之文件投標、訂約或履約」此一特定行為作為
24 應否刊登公報之指標，其規範之重點實乃廠商「履約
25 誠信」，且認定此一特定行為要屬無履約誠信之「重
26 大事由」。此外，採購法第101條第1項第4款規定依
27 照我國實務見解，向認為屬於行政罰之一環（最高行
28 政法院101年度6月份第1次庭長法官聯席會議決議可
29 資參照）。依行政罰法第7條第1項規定，非出於故意
30 或過失者，不予處罰；另依同條第2項規定，法人應

01 對於其實際行為之職員、受僱人或從業人員之故意、
02 過失，負其責任。

03 (2)監造報表為原告履約之重要文件，且為監造單位執行
04 監造工作之依據：

05 經查，系爭自行車道工程採購金額為6,999,750元，有
06 系爭自行車道工程111年6月13日公開招標公告及111年
07 7月1日決標公告（見本院卷2第241-249頁）在卷可
08 稽，是屬於採購法第13條第3項授權主管機關工程會於
09 88年4月2日以（88）工程企字第8804490號函所定公告
10 金額100萬元以上之採購案，依工程會所訂立之「公共
11 工程施工品質管理作業要點」第8點規定，被告應派具
12 工程相關學經歷之適當人員或委託適當機構負責監
13 造，而監造單位應提報監造計畫。次查，系爭契約內
14 容略以：「立契約人：委託人：交通部觀光局日月潭
15 國家風景區管理處（以下簡稱甲方）受託人：康永忠
16 建築師事務所（以下簡稱乙方）茲為辦理【日月潭風
17 景區管理處轄內建物整修工程委託設計監造】（以下
18 簡稱本案），甲乙雙方同意共同遵守訂立本委託契
19 約。……第8條履約管理……十五、本案委託技術服務
20 範圍若包括監造者，乙方於工程契約工期內派遣人員
21 留駐工地，持續性監督施工廠商按契約及設計圖說施
22 工及查證施工廠商履約之監造人力計畫表如下。
23 ……」（見本院卷2第122、139、142頁）。依系爭自
24 行車道工程監造計畫書（下稱系爭監造計畫書）之第2
25 章第2節工作職掌，監造現場人員執掌事項包括填報監
26 造報表、審查竣工圖表、工程結算明細表及驗收之協
27 辦（見本院卷3第408、409頁）。另依系爭監造計畫書
28 第1章監造範圍第3節主要施工項目及數量所在主要工
29 項有欄杆扶手面板更新(塑木)、欄杆扶手面板更新(木
30 料)、欄杆扶手塗刷護木油、欄杆鋼構清洗、欄杆鋼構
31 除鏽上漆、車埕貯木池增設欄杆扶手（見本院卷3第40

01 3-405頁)；第6章施工抽驗程序略以：「第1節施工抽
02 查程序(含抽驗檢驗停留點)：一、監造單位進行施
03 工檢驗，抽查時機分為檢驗停留點檢驗與不定期抽
04 查。將檢驗結果填寫至各工項施工抽查紀錄表。各工
05 項之施工抽查紀錄表之檢查項目及檢查標準擇要摘自
06 施工品質管理標準並預為訂定。……第2節施工抽查標
07 準：一、施工抽驗標準：依工程契約內主要施工項
08 目，訂定『施工抽驗標準』(包括材料及設備)，作
09 為抽驗檢驗時判定合格與否之依據。施工抽驗標準包
10 括以下內容：……(三)管理紀錄：應留存之客觀佐
11 證。……」，該章所附施工抽驗標準一覽表，施工查
12 驗項目計有「護木油、油漆、扶手欄杆(步道)、扶
13 手欄杆(貯木池)、扶手欄杆(實木面板更新)、扶
14 手欄杆(塑木面板更新)、工地環境管理」等7項，應
15 於施工前、中、後及檢驗停留點辦理施工抽查(見本
16 院卷3第429-441頁)，並附有各施工查驗項目之抽查
17 紀錄表等應用表單(見本院卷3第449-470頁)。此有
18 系爭契約(見本院卷2第121-176頁)、系爭監造計畫
19 書(見本院卷3第393-475頁)在卷可稽。由前述內容
20 可知，原告依約應對系爭自行車道工程進行施工檢驗
21 抽查，並依施工情形填寫監造報表、竣工報告、施工
22 抽查紀錄表等管理紀錄，且因該等管理紀錄為監造廠
23 商履行監造契約之必要佐證文件，原告自負有詳實填
24 載上開文件已達到監造契約目的之義務。又依採購法
25 第71條、第72條及第73條規定，被告辦理工程採購，
26 應限期辦理驗收，驗收時應由機關首長或其授權人員
27 指派適當人員主驗，通知接管單位或使用單位會驗。
28 被告辦理驗收時應製作紀錄，由參加人員會同簽認。
29 驗收結果需與契約、圖說、貨樣規定相符並經驗收完
30 畢後，即應由驗收及監驗人員於結算驗收證明書上分
31 別簽認，否則即應通知廠商限期改善、拆除、重作、

01 退貨或換貨。且驗收結果需與規定相符，且不妨礙安全
02 安全及使用需求，亦無減少通常效用或契約預定效用，
03 才可認為驗收完畢，並核章，驗收人對工程隱蔽部
04 分，於必要時甚至得拆驗或化驗，方認為符合上揭採
05 購法所認為之驗收方式。

06 (3)經查，瑞仕公司於111年12月16日以111（自）瑞字第1
07 11121601號函知原告系爭自行車道工程於111年12月18
08 日竣工，請派員驗收，並副知被告（見申訴卷第333
09 頁），原告於111年12月18日查驗確認竣工，於當日監
10 造報表及施工日誌均填載實際進度100.00%（見申訴
11 卷第475-477頁），並於竣工報告核章（見本院卷4第1
12 1頁），被告於112年1月9日辦理驗收合格，其中驗收
13 查驗項目表關於扶手更換（塑木）項目查驗結果為：
14 「朝霧碼頭步道扶手斷面13*6cm，與圖面相符；查驗
15 分區一已更換塑木扶手」，附有驗收照片，於被告112
16 年1月9日驗收紀錄並有主驗人員工務課課長用印（見
17 本院卷2第311-314頁）。依前揭說明，被告辦理系爭
18 自行車道工程採購驗收，驗收時已由機關首長或其授
19 權人員指派適當人員即被告工務課課長張永欣主驗，
20 通知接管單位或使用單位會驗人員陳逸全及陳建中辦
21 理會驗，並經被告監驗人員陳素玉監驗。被告辦理驗
22 收時並製作紀錄，由上揭參加人員會同簽認。在驗收
23 結果與契約、圖說、貨樣規定相符並經驗收完畢後，
24 才由驗收及監驗人員於結算驗收證明書上分別簽認，
25 有被告112年1月9日驗收紀錄附卷可稽，查驗結果為：
26 「朝霧碼頭步道扶手斷面13*6cm，與圖面相符；查驗
27 分區一已更換塑木扶手」，附有驗收照片，其上並載
28 同意驗收合格，顯見關於扶手更換（塑木）項目於112
29 年1月9日驗收結果係與規定相符，且業經被告認定不
30 妨礙安全及使用需求，亦無減少通常效用或契約預定
31 效用，被告方認為驗收完畢，可認為驗收人對工程驗

01 收方式係符合上揭採購法所認定的標準驗收，方於上
02 揭驗收紀錄表核章，並同意驗收合格，故於112年1月9
03 日時，系爭自行車道工程分區一之步道，並無長達總
04 計為639.5公尺部分路段之欄杆扶手施作結果與規格不
05 符之情形，否則依上述驗收標準，長達總計為639.5公
06 尺部分路段之欄杆扶手不合格已占全長1,733公尺，近
07 3分之1長度，被告不可能全部未發現而同意驗收合格
08 並核章，應可認定。

09 (4)又查，被告於112年3月10日巡查時發現，系爭自行車
10 道工程分區一之步道，有部分路段之欄杆扶手施作結
11 果與規格不符，經實測統計結果該部分長度總計為63
12 9.5公尺，遂以112年3月16日函知原告撤銷系爭自行車
13 道工程驗收合格紀錄、限期繳回溢領款項並要求繼續
14 完成履約，亦因相關履約缺失有採購法第101條第1項
15 第4款「以虛偽不實之文件投標、訂約或履約，情節重
16 大者」及第10款「因可歸責於廠商之事由，致延誤履
17 約期限，情節重大者」規定之情形，爰依採購法施行
18 細則第109條之1規定，請原告提供書面陳述意見（見
19 本院卷2第331-337頁、申訴卷第483-487頁）。原告於
20 被告以112年3月16日函請陳述意見後，原告以112年3
21 月25日忠建字第112032501號函復略以：「……說明：
22 ……四、112年03月10日接獲貴處通知，稱步道尚有欄
23 杆扶手未更換/材料規格不符乙節，經本所監造人員於
24 112年03月11日至現場確認發現與111年12月16日施工
25 查證時已完成施作明顯不符。（詳附件三-五）。五、
26 本所經詢問監造人員陳宏銘，該區舊有扶手確實都已
27 拆除，且承商陸續更換，111年12月16日查驗時並未針
28 對工區一全段查驗，現場未全部施工完成部分待承商
29 釐清說明，本所監造疏失，願意接受罰款，並依本所
30 規定執行內部懲處監造人員。六、本所依貴處來函指
31 示，積極通知承商盡速改善及提送趕工計畫，並確實

01 落實監造相關事宜，監督承商盡速完成未完成部
02 分。」（見本院卷3第533頁），瑞仕公司於112年3月2
03 8日申報竣工前，以112年3月27日111（自）瑞字第112
04 032702號函文原告及被告：「……說明：……二、有
05 關前項說明函文所示，本公司承作之步道欄杆扶手更
06 換數量短缺（或更換之材料規格不符）等情事，於接
07 獲函示即復行現場確認屬實後，旋即於112年3月20
08 日……依限繳回工程尾款、驗收證明書及結算書，同
09 時派員進場趕工改善；另查，所示數量與規格不符一
10 節，係為本公司採購人員與材料供應商溝通誤解，造
11 成工料短缺，確屬本公司之疏失，本公司願負該有契
12 約責任，合先敘明。三、又，有關現場部分，定於3月
13 28日全數改善完成。四、有關本案，緣於本公司未謹
14 慎落實一級品管，造成貴我雙方損失，除願依規受罰
15 外，另願提出『自願於驗收完成後延長契約所訂保固
16 事項保固期三年』，尚祈鑒核。」（見申訴卷第507
17 頁）。後於112年3月28日瑞仕公司以111（自）瑞字第
18 112032801號函向原告申報竣工，並副知被告（見本院
19 卷2第319頁），原告查驗後，以112年3月31日忠建字
20 第112033104號函報被告（被告收文日期：112年4月6
21 日）（見本院卷2第321頁），最終被告於112年5月15
22 日驗收完成，工程共計逾期151日（履約期限：111年1
23 0月28日；完成履約日期：112年3月28日）（見本院卷
24 2第329頁）。嗣被告於112年4月24日召開系爭自行車
25 道工程採購工作及審查小組會議，瑞仕公司及原告均
26 列席會議，瑞仕公司陳述意見提及：「……（二）履
27 約期間跟材料商有些糾紛，所以產生有部分查驗過的
28 扶手又拆除情形。」原告陳述意見略以：「……
29 （三）在11月8號的時候，全部路段已經將舊有的木料
30 都拆除了，12月16號的時候去看現場，因為路段比較
31 長所以沒有全段走完的，但是針對有走的部分都確認

01 是有完成的。」（見申訴卷第509-510頁），被告於11
02 2年7月13日召開系爭自行車道工程第2次採購工作及審
03 查小組會議，經決議：「本案施工廠商、監造單位缺
04 失事實明確，且情節重大，後續請依採購法101條規定
05 辦理。」（見本院卷2第57-59頁），被告遂於111年7月2
06 5日以原處分函知原告因原告未確實審查瑞仕公司竣工
07 報告、施工日誌，及監造報表登載不實，提供不實文
08 件導致機關誤於業務上作成之文書登載錯誤，有採購
09 法第101條第1項第4款規定「以虛偽不實之文件投標、
10 訂約或履約，情節重大者」情形，及未確實審查瑞仕
11 公司履約進度，於口頭陳述意見時表明係因參考瑞仕
12 公司施工日誌填報監造報表，實際未全程確認，受被
13 告委託卻疏於管理，顯未誠信履約，所犯事實對工程
14 品管制度影響重大，有採購法第101條第1項第10款
15 「因可歸責於廠商之事由，致延誤履約期限，情節重
16 大者」情形，如未提出異議，依採購法第102條第3項
17 及第103條第1項第1款規定將刊登政府採購公報3年等
18 情（見本院卷1第23-25頁），有瑞仕公司111年12月16
19 日111（自）瑞字第111121601號函（見申訴卷第333
20 頁）、原告111年12月18日公共工程監造報表及公共工
21 程施工日誌（見申訴卷第475-477頁）、系爭自行車道
22 工程111年12月18日竣工報告（見本院卷4第11頁）、
23 被告112年1月9日驗收紀錄（見本院卷2第311-314
24 頁）、被告112年3月16日函及照片說明（見本院卷2第
25 331-337頁、申訴卷第483-487頁）、原告112年3月25
26 日忠建字第112032501號函（見本院卷3第533頁）、瑞
27 仕公司112年3月27日111（自）瑞字第112032702號函
28 （見申訴卷第507頁）、瑞仕公司112年3月28日111
29 （自）瑞字第112032801號函（見本院卷2第319頁）、
30 原告112年3月31日忠建字第112033104號函（見本院卷
31 2第321頁）、被告系爭自行車道工程112年5月15日驗

01 收（複驗紀錄）（見本院卷2第329頁）、被告112年4
02 月24日系爭自行車道工程採購工作及審查小組會議會
03 議紀錄及簽到冊（見本院卷3第535-538、本院卷4第67
04 -69頁）、被告112年7月13日系爭自行車道工程第2次
05 採購工作及審查小組會議會議紀錄及簽到冊（本院卷2
06 第57-59頁、本院卷4第71頁）、原處分（見本院卷1第2
07 3-25頁）、異議處理結果（見本院卷1第27-31頁）、
08 申訴審議判斷（見本院卷1第33-113頁）在卷可稽。由
09 前開卷證資料可知，被告係於112年1月9日辦理系爭自
10 行車道工程驗收合格，其中驗收查驗項目表關於扶手
11 更換（塑木）項目查驗結果為：「朝霧碼頭步道扶手
12 斷面13*6cm，與圖面相符；查驗分區一已更換塑木扶
13 手」，附有驗收照片，於被告112年1月9日驗收紀錄並
14 有主驗人員工務課課長用印，並同意驗收合格（見本
15 院卷2第311-314頁），已如前述。嗣被告於同年3月10
16 日巡查時始發現系爭自行車道工程分區一之步道，有
17 部分路段之欄杆扶手施作結果與規格不符，經實測統
18 計結果該部分長度總計為639.5公尺，通知瑞仕公司及
19 原告後，瑞仕公司方陳述係因該公司採購人員與材料
20 供應商溝通誤解，造成工料短缺，及履約期間與材料
21 商糾紛，致生部分被告查驗過的扶手又拆除情形，係
22 為可信，是被告於112年3月10日方發現系爭自行車道
23 工程分區一之步道，有部分路段之欄杆扶手施作結果
24 與規格不符，經實測統計結果該部分長度總計為639.5
25 公尺，並非肇因於原告監造不實，而係因瑞仕公司與
26 材料供應商糾紛所致，應可認定。惟無論瑞仕公司與
27 材料商究為何種糾紛，瑞仕公司已承認該扶手部分係
28 因自身與材料商爭議且有所疏失，提出延長保固之後
29 續方案並已完成工程改善，並經被告於112年5月15日
30 再次驗收完畢，顯見系爭自行車道工程分區一之步
31 道，於112年1月9日經被告依採購法相關規定核實驗收

01 合格後，卻於112年3月10日又經被告發現有部分路段
02 之欄杆扶手施作結果與規格不符，經實測統計結果該
03 部分長度總計為639.5公尺，並非因原告監造不實，而
04 係因瑞仕公司與材料供應商糾紛所致，故原告難認有
05 被告所述原告未確實審查瑞仕公司竣工報告、施工日
06 誌，及監造報表登載不實，提供不實文件導致被告誤
07 於業務上作成之文書登載錯誤之情事，應可認定。

08 (5)被告主張瑞仕公司於111年12月18日申報竣工，施工日
09 誌、監造報表及竣工報告，皆登載系爭自行車道工程
10 已完工，各工項完成數量皆已達契約數量，實際進度
11 達100%，由監造人員確認簽章，並經原告函送被告在
12 案，惟系爭自行車道工程實際尚未完工，原告顯有以
13 虛偽不實之文件履約之情事，而其情節重大等云。惟
14 依前開說明所述，原告關於填載監造報表是否確有不
15 實，以下就被告所稱原告填載監造報表是否虛偽不實
16 分述之，經查：

17 A、就「扶手欄杆（塑木面板更新）」部分：被告主張
18 依原告提出之施工抽查照片，於111年12月16日塑木
19 扶手施工數量就有98支（約147公尺）以上尚在安
20 裝，遠超過原告於當日監造報表中登載之6公尺數量
21 等云。惟查依原告所填載「扶手欄杆（塑木面板更
22 新）施工抽查紀錄表-編號5」所載，該次抽查日期
23 為111年12月16日，抽查位置為檢驗停留點，抽查時
24 機係施工中抽查，並附施工抽查照片表（見本院卷3
25 第511-515頁），於當日監造報表登載「扶手，欄杆
26 扶手面板更新（塑木）：共計完成1,733M，本日完
27 成約6m」（見本院卷3第516頁），此有111年12月16
28 日扶手欄杆（塑木面板更新）施工抽查紀錄表（見
29 本院卷3第511-515頁）、111年12月16日監造報表
30 （見本院卷3第516頁）在卷可稽。此部分經核原告
31 所提出之111年12月16日扶手欄杆抽查照片及當日監

01 造報表所載，可看出材料規格、塑木施作中、及完
02 工情形，惟無法看出被告所指實際施工數量，尚難
03 憑此即認原告監造報表有不實記載，且因實際施工
04 是否完成尚涉及瑞仕公司當日施作完之現場認定，
05 僅由前揭照片尚難以認定有被告所述抽查紀錄表及
06 監造報表與實際施工數量未符情事，況此部分之扶
07 手欄杆工程施工情形，與被告主張其於112年3月10
08 日巡查時始發現系爭自行車道工程分區一之步道，
09 有639.5公尺路段之欄杆扶手施作結果與規格不符之
10 施工數量亦顯不相符，尚難以111年12月16日扶手欄
11 杆抽查照片及當日監造報表即認定原告係虛偽不實
12 記載。

13 B、就「油漆工程施工」、「步道清洗」及「既有木料
14 堆置運棄」部分：就「油漆工程施工」，被告主張
15 原告登載不實云云，惟查依原告所填載「油漆工程
16 施工抽查紀錄表-編號4」所載，該次抽查日期為111
17 年11月8日，抽查位置為檢驗停留點，抽查時機係施
18 工中抽查，並附施工抽查照片表（見本院卷3第505-
19 507頁），因於111年10月13日監造報表已登載「油
20 漆，欄杆鋼構除鏽上漆--共計完成1,733M；本日約
21 完成58M」，可知111年10月13日已完成「油漆工程
22 施工」，故於111年11月8日監造報表雖無施工記載
23 （見本院卷3第508-509頁）惟111年11月8日係抽查
24 日期，縱使看板上載「施工中」，亦不能證明111年
25 10月13日未完成「油漆，欄杆鋼構除鏽上漆」，蓋
26 系爭工程除油漆工程外，確實仍在施工中，而抽查
27 紀錄表亦係勾選施工中檢查，故兩者並無矛盾之
28 處，尚難因此即認有被告所述抽查紀錄表及監造報
29 表與實際施工情形未符情事。另「步道清洗」及
30 「既有木料堆置運棄」部分，依系爭監造計畫書所
31 載均應屬施工查驗項目之工地環境管理作業抽查，

01 不須填寫抽查紀錄表，雖原告於111年9月27日監造
02 報表登載「步道清洗--共計完成757.5M；本日約完
03 成137.5M」（見本院卷3第518頁），111年11月3日
04 監造報表登載「扶手，欄杆扶手面板拆除及運棄--
05 共計完成1733M；本日約完成33M」（見本院卷3第52
06 2頁），111年11月8日監造報表無施工記載（見本院
07 卷3第509頁），卻於111年11月8日有清洗步道之紀
08 錄及既有木料堆置運棄之照片（見本院卷3第517、5
09 21頁）。此有111年11月8日油漆工程施工抽查紀錄
10 表（見本院卷3第505-507頁）、111年10月13日監造
11 報表（見本院卷3第508頁）、111年11月8日監造報
12 表（見本院卷3第509頁）、111年9月27日監造報表
13 （見本院卷3第518頁）、111年11月3日監造報表
14 （見本院卷3第522頁）、111年11月8日抽查照片
15 （見本院卷3第517、521頁）在卷可稽。惟查，於工
16 程實務上時有施工雖然完成，並記載於施工日報表
17 上，然監造廠商認為仍有缺失改善之必要，於該部
18 分施作完成後，又額外要求施工廠商調整及改善之
19 情形，縱使於抽查紀錄表及監造報表上未為記載，
20 仍難因此即認監造廠商係出於「故意」或「過失」
21 填載虛偽不實之文件。又查，依上揭111年9月27日
22 監造報表所載瑞仕公司於111年9月27日即完成步道
23 清洗，是被告並未能證明瑞仕公司究係於111年9月2
24 7日未完成步道清洗，或111年11月8日係原告於步
25 道清洗完成後再要求瑞仕公司加強清洗之何種情形，
26 故就油漆工程及步道清洗部分縱使原告填寫公共工
27 程監造報表及施工抽查紀錄表並不一致，仍難因此
28 即認原告有填載虛偽不實之文件。再就既有木料堆
29 置運棄部分，依前開照片確實有既有木料已完成拆
30 除卻未清運情形，惟被告112年1月9日驗收時並未有
31 既有木料堆置未清運情事，後續因扶手規格不符之

01 爭議時，亦未見被告主張既有木料亦未完成運棄，
02 顯見於驗收前瑞仕公司已完成既有木料運棄，亦不
03 能因此即認原告有不實記載。

04 C、綜上所述，就「扶手欄杆（塑木面板更新）」部
05 分，僅由抽查紀錄照片尚難以認定照片所示均為瑞
06 仕公司當日實際達於契約所訂標準之完成部分，且
07 照片所示施工範圍亦較監造報表所載施工進度為
08 多，故難以認定當日監造報表及抽查紀錄表有填載
09 不實情形，況此部分與被告主張其於112年3月10日
10 巡查時始發現系爭自行車道工程分區一之步道，有6
11 39.5公尺路段之欄杆扶手施作結果與規格不符之情
12 事亦不相符；就油漆工程及步道清洗部分縱使原告
13 填寫監造報表及抽查紀錄表有不一致，亦難因此即
14 認原告有以虛偽不實之文件履約之情形；就既有木
15 料堆置運棄部分，因前開照片確實有既有木料已完
16 成拆除卻未清運情形，惟於驗收前已完成運棄，故
17 亦難憑此即認定原告有以虛偽不實之文件履約之情
18 形，是被告前揭主張並不可採。

19 D、再者，瑞仕公司已承認係自身與材料商爭議且有所
20 疏失，並已完成工程改善及提出延長保固之後續方
21 案，原告對於系爭自行車道工程竣工並經驗收，且
22 經被告於112年1月9日查驗合格後，瑞仕公司與下游
23 廠商之糾紛並無預防可能性，已超出原告應履行系
24 爭契約之範圍，且於112年1月9日由被告辦理驗收，
25 並同意驗收合格，業如前述，則原告依約已完成系
26 爭自行車道工程之監造。況被告前開主張扶手欄杆
27 工程抽查紀錄表及監造報表與實際施工情形未符情
28 事，與被告主張其於112年3月10日巡查時始發現系
29 爭自行車道工程分區一之步道，有639.5公尺路段之
30 欄杆扶手施作結果與規格不符之情事亦不相符，再
31 依瑞仕公司前開自承內容，已足證明被告於112年3

01 月10日發現欄杆扶手規格不符係因瑞仕公司與材料
02 商爭議所致，原告並無預期可能性，被告自不應以
03 後續瑞仕公司與下游廠商之爭議歸責於原告。又雖
04 被告主張原告自承依施工廠商施工日誌填報監造報
05 表，關於111年12月16日抽查有因路段較長所以沒有
06 全段走完，而監造不實云云，惟查，前開被告所主
07 張情事於原處分係認定為構成採購法第101條第1項
08 第10款之情形（見本院卷1第23頁），而該部分業經
09 申訴審議判斷撤銷，被告再為前揭主張並無理由。
10 是以，原告於112年1月9日已完成系爭自行車道工程
11 監造，並經被告查驗人員於112年1月9日為符合採購
12 法規定之驗收後核章，斯時系爭工程難認有639.5公
13 尺路段之欄杆扶手施作結果與規格不符之情事，已
14 如前述，被告前揭主張均難證明原告有以虛偽不實
15 之文件履約之情事，是尚難以監造報表與現場施工
16 情形不一致，即認原告係以「虛偽不實」文件履
17 約，原處分此部分之認定，即於法有違。

18 (6)縱使原告所提出系爭自行車道工程監造報表確有登載
19 不一致之情事，此登載不一致情事，亦未達於採購法
20 第104條第1項第4款規定之「情節重大」程度，且被告
21 未充分審酌其所受損害之輕重、原告可歸責之程度、
22 原告之實際補救或賠償措施等各情形，逕認原告以虛
23 偽不實之文件履約，屬情節重大而作成原處分，亦有
24 違比例原則：

25 A、按108年5月22日修正前之採購法第101條第1項第4款
26 原規定「偽造、變造投標、契約或履約相關文件
27 者」即屬應刊登公報之廠商違法情形，嗣增修該項
28 款文字為「以虛偽不實之文件投標、訂約或履約，
29 情節重大者」，並增訂同條第4項規定「機關審酌第
30 1項所定情節重大，應考量機關所受損害之輕重、廠
31 商可歸責之程度、廠商之實際補救或賠償措施等情

01 形。」考其立法理由為：「一、為符合本條立法目的，
02 係為杜不良廠商之『違法』或『重大違約』行為，
03 避免其再危害其他機關，並利建立廠商間之良性
04 競爭環境，爰修正第1項如下：……。(三)現行條文
05 第2款後段『以偽造、變造之文件』參加投標、訂約
06 或履約，依立法原意，凡廠商出具之文件，其內容
07 為虛偽不實，不論為何人製作或有無權限製作者，
08 均屬之，爰修正為『以虛偽不實之文件』投標、訂
09 約或履約，以資明確，並移列第4款。另基於第4款
10 規範之目的，廠商應有可歸責性，方有本款之適
11 用。此外，第4款增列『情節重大』之要件，以更符
12 合比例原則。……。四、增訂第4項，定明第1項
13 『情節重大』應考量之因素，俾供機關審酌時有所
14 依循。」準此可知，招標機關發現投標廠商有「以
15 虛偽不實之文件投標、訂約或履約」者，除須審酌
16 該廠商是否具有可歸責性外，尚須考量招標機關所
17 受損害之輕重、廠商可歸責之程度、廠商之實際補
18 救或賠償措施等情形，以資憑斷是否已達情節重大
19 之程度，是否有刊登公報之必要，以符比例原則。

20 B、復依前揭說明，採購法第101條第1項第4款規定之情形，
21 凡以虛偽不實之文件投標、訂約或履約，而明顯妨礙採購品質及依約履行目的之確保均應包括在內，
22 有影響採購品質之可能或危險即該當該款之構成要件，雖不以肇致危險之結果或發生實害為必要，
23 但規範重點乃廠商之履約誠信。經查，如前所述，縱使原告填載監造報表確實有不一致部分，亦
24 難以認定原告有違履約誠信情事，再審酌被告所受損害之輕重，該扶手爭議係屬瑞仕公司之責任，且
25 該公司亦已提出相關補救措施，被告縱受有損害尚非原告監造不實所致，再者原告於系爭自行車道工程之監造責任於111年12月19日提交竣工報告書，經
26
27
28
29
30
31

01 被告於112年1月9日驗收完畢後，已履行契約義務。
02 另就被告主張的既有木料堆置運棄部分，該部分並
03 非系爭自行車道工程之主要工項，且於驗收前亦已
04 完成運棄，原告於監造報表就此部分登載不一致對
05 整體契約履行並無影響。故縱使本件原告填載監造
06 報表有所不一致，惟被告亦未審酌原告是否具有可
07 歸責性，亦未完整考量其所受損害之輕重、原告可
08 歸責之程度、原告之實際補救或賠償措施等情形，
09 逕自憑斷原告已達情節重大之程度，而刊登公報，
10 於法即有違誤，是被告以原處分認定原告填載監造
11 報表有所不一致之行為即符合採購法第104條第1項
12 第4款規定，而將原告刊登於政府採購公報3年，依
13 前揭所述，亦有違比例原則，原處分即於法有違，
14 異議處理結果及申訴審議判斷遞予維持，亦有不
15 合。

16 (7)又原告主張被告於112年4月24日採購工作及審查小組
17 會議後，未依該次會議結論召開會議，亦未給予原告
18 就會議結論陳述意見之機會，違背採購法第101條第3
19 項規定之情事，違反正當行政程序等云：

20 A、惟按行政程序法第114條第1項第3款及第2項規定：
21 「（第1項）違反程序或方式規定之行政處分，除依
22 第111條規定而無效者外，因……下列情形而補正
23 ：……三、應給予當事人陳述意見之機會已於事後
24 給予者。（第2項）……前項第2款至第5款之補正行
25 為，僅得於訴願程序終結前為之；得不經訴願程序
26 者，僅得於向行政法院起訴前為之。」核其立法意
27 旨無非在嚴格區分行政與司法程序，並強化行政法
28 院對官署遵守行政程序之監督作用。故陳述意見之
29 補正，只須在為處分之行政機關尚可得改正之階段
30 中完成，即符合規範本旨，而使原行政處分之程序

01 瑕疵獲得治癒（最高行政法院109年度判字第383號
02 判決意旨參照）。

03 B、採購法第101條第3項規定立法理由略以：「增訂第3
04 項，第1項所定通知廠商將刊登政府採購公報，其性
05 質屬限制或剝奪廠商權利之行政處分，為利機關作
06 成通知之決定前，能完整掌握個案實際情形，對廠
07 商有利及不利之情形均予考量，並能透過多元意見
08 以專業公正判定廠商責任，爰定明應給予廠商口頭
09 或書面陳述意見之機會，機關並應成立採購工作及
10 審查小組始得認定之，據以作成是否依第1項規定通
11 知之決定。」可知，採購法第101條第3項之規定要
12 求機關為同法第101條第1項之通知前，應給予廠商
13 口頭或書面陳述意見之機會，機關並應成立採購工
14 作及審查小組認定廠商是否該當第1項各款情形之
15 一。其修法理由認為第1項通知之性質屬於限制或剝
16 奪廠商權利之行政處分，為利機關作成通知之決定
17 前，能完整掌握個案實際情形，對廠商有利及不利
18 之情形均予考量，並能透過多元意見以專業公正判
19 定廠商責任，因此明定應給予廠商口頭或書面陳述
20 意見之機會，機關並應成立採購工作及審查小組始
21 得認定之，據以作成是否依第1項規定通知之決定。
22 目的在於確保正當行政程序，促使機關能充分掌握
23 個案有利不利事證，一方面讓廠商陳述意見，另一
24 方面成立採購工作及審查小組認定廠商是否該當第1
25 項各款情形之一，以便落實「透過多元意見以專業
26 公正判定廠商責任」之立法目的。

27 C、由於「憲法上正當法律程序原則之內涵，應視所涉
28 基本權之種類、限制之強度及範圍、所欲追求之公
29 共利益、決定機關之功能合適性、有無替代程序或
30 各項可能程序之成本等因素綜合考量，由立法者制
31 定相應之法定程序」，此為司法院釋字第689號、第

01 709號解釋所闡明的憲法價值。釋字第709號解釋並
02 就都市更新之實施，闡釋都市更新條例應規定「應
03 踐行之正當行政程序，包括應規定確保利害關係人
04 知悉相關資訊之可能性，及許其適時向主管機關以
05 言詞或書面陳述意見，以主張或維護其權利。而於
06 都市更新事業計畫之核定，限制人民財產權及居住
07 自由尤其直接、嚴重，本條例並應規定由主管機關
08 以公開方式舉辦聽證，使利害關係人得到場以言詞
09 為意見之陳述及論辯後，斟酌全部聽證紀錄，說明
10 採納及不採納之理由作成核定，始無違於憲法保障
11 人民財產權及居住自由之意旨。」可知正當行政程
12 序具有保護人民基本權之功能。由於採購法第103條
13 第1項規定，依第102條第3項規定刊登於政府採購公
14 報之廠商，於下列期間內，不得參加投標或作為決
15 標對象或分包廠商，其法律效果對於人民的財產權
16 限制甚鉅。因此，立法者在108年4月30日通過採購
17 法修正條文，新增前述第101條第3項的程序規定，
18 增加2個正當行政程序的保障機制，第一是給予廠商
19 口頭或書面陳述意見之機會，第二是機關並應成立
20 採購工作及審查小組認定廠商是否該當第101條第1
21 項各款情形之一。因此，被告在作成原處分之前，
22 自應遵照上開規定辦理，始符合採購法第101條第3
23 項之規定，以及符合憲法要求透過正當行政程序以
24 保護人民基本權之意旨。

25 D、經查，被告於112年4月24日召開系爭自行車道工程
26 第1次採購工作及審查小組會議，瑞仕公司及原告均
27 列席並於會議中陳述意見（見本院卷2第49-55
28 頁），原告前以112年3月25日忠建字第112032501
29 號函陳述意見（見本院卷3第533頁）。嗣被告於112
30 年7月13日召開系爭自行車道工程第2次採購工作及
31 審查小組會議，決議施工廠商、監造單位缺失事實

01 明確，且情節重大，後續請依採購法第101條規定辦
02 理（見本院卷2第57-59頁），並於112年7月25日作
03 成原處分，原告於112年8月14日提出異議（見申訴
04 卷第515-523頁），被告於112年8月25日作成異議處
05 理結果，原告不服，於112年9月8日向工程會提出申
06 訴（見申訴卷第55-75頁），於申訴階段亦曾提出數
07 次補充理由書（見申訴卷第609-669、673-740、819
08 -871頁）。此有被告112年4月24日系爭自行車道工
09 程第1次採購工作及審查小組會議會議紀錄及簽到冊
10 （見本院卷3第535-538頁、本院卷4第67-69頁）、
11 原告112年3月25日忠建字第112032501號函（見本院
12 卷3第533頁）、被告112年7月13日系爭自行車道工
13 程第2次採購工作及審查小組會議會議紀錄及簽到冊
14 （見本院卷2第57-59頁、本院卷4第71頁）、原告11
15 2年8月14日異議書（見申訴卷第515-523頁）、原告
16 112年9月8日申訴書（見申訴卷第55-75頁）、原告
17 於申訴程序之補充理由書（見申訴卷第609-669、67
18 3-740、819-871頁）在卷可稽。是以，本件被告作
19 成原處分前已召開採購工作及審查小組會議，於第1
20 次會議已給予原告陳述意見，原告亦列席該次會議
21 陳述意見，雖第2次會議未再予原告列席陳述意見即
22 作成決議，被告作成原處分及異議處理結果似均未
23 再給予原告陳述意見機會，惟在此之前已曾給予原
24 告適當陳述意見程序，於申訴階段，原告亦數次提
25 出書狀再為陳述，縱認被告於作成原處分及異議處
26 理結果前未再次給予原告陳述意見之機會有所瑕
27 疵，亦於申訴階段獲得補正，被告作成原處分及異
28 議處理結果就給予原告陳述意見部分，未違反正當
29 行政程序，是原告前揭所述並不可採。

30 3. 綜上所述，被告以原處分及異議處理結果認定原告未確
31 實審查施工廠商竣工報告、施工日誌，及監造報表登載

01 不實，提供不實文件導致機關誤於業務上作成之文書登
02 載錯誤，有採購法第101條第1項第4款「以虛偽不實之文
03 件投標、訂約或履約，情節重大者」情形，而通知刊登
04 政府公報，係屬違法，申訴審議判斷未予糾正，亦有違
05 誤，原告請求撤銷原處分、異議處理結果及申訴審議判
06 斷關於採購法第101條第1項第4款部分均撤銷，為有理
07 由，應予准許。

08 (三)本件的判決基礎已經明確，兩造其餘的攻擊防禦方法及訴
09 訟資料經本院斟酌後，均與判決結果不生影響，而無一
10 論述的必要，併予說明。

11 □結論，原告之訴為有理由。

12 中 華 民 國 114 年 1 月 9 日

13 審判長法官 劉錫賢

14 法官 郭書豪

15 法官 林靜雯

16 以上正本證明與原本無異。

17 如不服本判決，應於送達後20日內，向本院提出上訴狀，其未表
18 明上訴理由者，應於提出上訴後20日內向本院補提理由書（均須
19 按他造人數附繕本）；如於本判決宣示或公告後送達前提起上訴
20 者，應於判決送達後20日內補提上訴理由書（須附繕本）。未表
21 明上訴理由者，逕以裁定駁回。

22 上訴時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書，但符合下列情
23 形者，得例外不委任律師為訴訟代理人：

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

	<p>格。</p> <p>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。</p>
<p>(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。</p>	<p>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。</p> <p>2. 稅務行政事件，具備會計師資格者。</p> <p>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。</p> <p>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者。</p>
<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(一)、(二)所示關係之釋明文書影本及委任書。</p>	

中 華 民 國 114 年 1 月 9 日

書記官 許騰云