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135號
民國114年4月10日辯論終結

原　　告　默契空間科技有限公司

代　表　人　楊興亞
訴訟代理人　王志平　律師
被　　告　農業部農村發展及水土保持署

代　表　人　李鎮洋
訴訟代理人　周玉奇
　　簡韋琪
　　吳兆原　律師

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中華民國113年2月23日訴1120267號申訴審議判斷，提起行政訴訟，本院判決如下：

主　文

一、原告之訴駁回。

二、訴訟費用由原告負擔。

事實及理由

一、程序事項：

原告起訴後為訴之聲明變更，經核無不合，本院即不再贅述其變更過程，茲就其最後確認之聲明記載如後。

二、爭訟概要：

原告參與被告（民國112年8月1日改制前為「行政院農業委員會水土保持局」）所辦理「112年檔案管理及清理作業勞務承攬採購案」（下稱系爭採購案），開標日為112年1月4日，共有3家廠商參與投標，被告於同日決標予最低標之原告，雙方於112年1月12日簽訂契約書（下稱系爭契約），履

約期限依系爭契約之約定，原告應於112年1月10日至112年12月31日之期間內履行採購標的之供應。嗣被告以112年8月22日農保秘字第0000000000號函（下稱原處分）通知原告，因其履約情形符合政府採購法第101條第1項第8款、第10款、第12款規定之情事，依政府採購法第101條第1項第8款、第10款、第12款及第103條第1項第3款規定將刊登政府採購公報3個月。原告不服，向被告提出異議，經被告以112年9月12日農保秘字第0000000000號函（下稱異議處理結果）函復原告。原告仍不服，遂向行政院公共工程委員會（下稱工程會）提起申訴，經工程會以113年2月23日（訴11220267號）採購申訴審議判斷書（下稱申訴審議判斷）：「關於依政府採購法第101條第1項第8款、第12款規定通知將刊登政府購公報部分，申訴駁回；關於依政府採購法第101條第1項第10款規定通知將刊登政府購公報部分，原異議處理結果撤銷：其餘申訴不受理。」原告就駁回申訴部分，仍未甘服，遂提起行政訴訟。

三、原告主張要旨及聲明：

㈠原告參與被告所辦理系爭採購案，並以新臺幣（下同）157萬8,150元得標，雙方於112年1月12日簽約，後被告以原告未於履約期間完成契約事項，延誤履約期限，且其履約品質經檢核有多處均未依照契約規範之方式履行，經限期改善未果，被告遂以112年6月27日水保秘字第0000000000號函通知原告終止系爭契約，並以112年7月17日水保秘字第0000000000號函通知原告有政府採購法第101條第1項第8款、第10款（業經工程會撤銷在卷）、第12款規定情形，請原告於文到後10日內陳述意見。後經原告以112年7月26日默字第0000000000號函向被告提出陳述意見，被告經召開採購工作及審查小組審查會議後，仍認原告有政府採購法第101條第1項第8款、第10款、第12款等情事，並應依第103條第1項第3款規定將刊登政府採購公報3個月，原告遂向被告提出異議，然被告後以112年9月12日農保秘字第0000000000號函駁回原告

之異議，原告即向工程會提出申訴，申訴結果認依政府採購法第101條第10款部分之原處分、異議處理結果應予撤銷，然仍應依政府採購法第101條第1項第8款、第12款規定應刊登於政府採購公報。

㈡關於本件是否有政府採購法第101條第1項第8款事由，且其事由符合情節重大之情況：

1.被告主要認定原告履約品質不佳之依憑為「案由項未完整摘要」，依「機關檔案管理作業手冊」9.4.1.2之規定，其中有關「案由項」之著錄原則為：「案由項係指可直接表達案件內容特徵，用以區別另一案件之案由」，及「案由係依照案件主旨或事由給予適切、簡要文字，表達檔案內容。案由之著錄應以明確表達案件主旨或事由之人、事、時、地、物等文字為原則，著錄文字應簡潔明確並充分揭示案情；案件內容以外國文字撰擬者，案由應以中文著錄」，可知就「案由項」之著錄原則並無一定之標準文字內容，僅須具備直接表達案件內容特徵、用以區別與另一案件之案由，且以適切、簡要文字表達案件主旨或事由之人、事、時、地、物等情即足以，此判斷標準常因著錄者與審查者不一致而有所區別，實難認被告之審查標準為合理。又觀諸被告所提案件校核抽樣明細表內容，僅以勾選方式標註有「案由項未完整摘要」之缺失，並未敘明缺失類型，或有何不符合「機關檔案管理作業手冊」9.4.1.2之規定，亦無建議改善之內容，就此缺失之認定，實難令原告甘服。況原告派駐於被告之員工，於被告提出缺失之時，均於當下立即進行改正，並無所謂不為改正之情事。

2.且依證人謝佳儒於鈞院證稱：「問：該校核單為何不能帶回去？（答：因為科長說這是局內公文，他覺得算機密，所以不可以帶出去）問：也不能帶給公司負責人看？（答：科長說也不行提供給公司負責人）」等語，足見被告主張其均有提供改善建議等語實屬無稽，且原告方為兩造契約之當事人，證人謝佳儒等人至多屬履約輔助者，而原告亦有依約簽

署相關保密協議，倘非被告有何刻意刁難之意圖，實難想像為何履約相關文件無法提供予原告進行確認，且依證人謝佳儒所稱，相關改善均係當下即依被告之稽核人員要求完成改善，然被告卻另能提出複核仍有錯誤之情事，就此缺失之認定，實難令原告甘服，亦無所謂不為改正之情事。

3.原告於112年4月21日以默字第0000000000號函，通知被告於112年4月前均未曾提供系爭契約所約定之「承攬業務檢核紀錄表」供原告填具，此亦可由被告112年5月2日水保秘字第0000000000號函內說明一所載：「貴公司於112年4月25日將旨案之承攬業務檢核表交付本局」等語，可知先前確實並未曾有交付「承攬業務檢核紀錄表」，因此縱認被告可依系爭契約第8條第11款、第9條第2款、第6款等約定要求原告為改善或改正，惟被告既於112年4月前未曾提供檢核表供原告填具，被告又如何確認原告履約之進度？以及可供查驗之範圍？足見被告所認112年4月前之校核抽樣明細欠缺合理基礎，亦不符合行政明確性原則。況且，兩造契約本即無所為期程之要求，此亦經工程會所肯認，足見被告之要求實屬欠妥。

4.又有關「50-81年檔案管理」工作部分，被告前雖曾以112年3月9日水保秘字第0000000000號函要求原告須提供工作進度期程，然系爭契約中並未有約定須提供此項進度期程，且系爭契約亦未明確定有各階段預定進度，僅有約定最後履約期限（即112年12月31日），而被告擅自以未完成件數除以歸檔總件數計算得出當月之履約預定進度，或按月預估原告平均應清理完成之卷數與原告實際完成之卷數比例，進而主張原告有履約進度落後，並要求改善或改正，實欠缺依據。況且承攬工作中承攬人可以自由決定工作時間、方式與內容，具備高度自主性，與一般雇用契約相比較為自由，故原告就系爭契約中所約定之「112年檔案管理」，及「50-81年檔案管理」之兩部分工作，本可以自由分配執行之先後順序，被告要求原告須提出工作進度期程顯已逾越系爭契約之約定。

5.原告分別於112年5月、7月，均有發函要求被告提供其認為查核不合格之文件，及相關查核紀錄，以供原告作為改善之參考，但被告直至原告向工程會提出申訴後方提供予委員會，前均未曾提供予原告；又雖被告辯稱機關檔案管理作業手冊中所載示人力資源管理部分，並不適用兩造履約等語，惟「112年檔案管理及清理作業勞務承攬採購案採購說明」第1頁第4點亦載明「以上工作事項依機關檔案管理作業手冊規定」，並無排除適用人力資源管理部分，且依立法院法制局專題研究報告「臨時人員納入中央政府機關總員額法之探討」亦肯認臨時人員應納入總員額法控管，並能逐步管理中央政府機關各類員額，節制整體用人成本，……」，是本件系爭契約係因被告就112年檔案管理及清理作業之勞務採購承攬案，而原告亦係依前開採購契約聘僱相關人力進行勞務工作，自有適用「機關檔案管理人員員額配置計算方式」之必要；且倘如係被告所辯，除機關設置「取得公務人員任用資格者」及「未取得公務人員任用資格之現職人員或約聘（僱）人員」方得適用該員額計算，豈非係將透過勞務採購契約之約（僱）聘視為次等人員，而無須考量檔案數量而增派人力？故原告6月間亦有發函表明欲就採購案增加人力，實難認原告有何不積極配合改善之情狀。

6.被告屢次辯稱就檔案著錄部分不得以「批次著錄」方式為之等語，然依證人謝佳儒證述：「問：112年1月時是採批次著錄？（答：對）問：當時批次著錄是被告表示可以使用的方式？（答：對）問：是何人表示可以使用？（答：是科長表示可以使用，是簡韋琪科長表示可以使用）」等語，足證被告於履約過程恣意變更履約方式，造成原告履約之困擾，且經確認「機關檔案管理作業手冊」亦無禁止使用批次著錄之方式，併參證人謝佳儒證稱被告之上級機關農委會（即現行農業部）亦係採用批次著錄之方式為著錄，況縱然批次著錄內容有誤，亦可再逐筆進入修改，並無所謂造成被告困擾之情事，而被告違反機關檔案管理作業手冊之要求，限制原告

不得採行批次著錄方式為之，使履約人力吃緊，卻又不同意原告增加履約人力，就此實難認被告主張為有理由。

7.被告雖主張依系爭契約第8條第11款之約定其終止契約應有理由等語。惟所謂「可預見其履約瑕疵」一節，仍應依契約約定之方式進行查驗後，再依查驗結果為判斷當屬合理，而被告並未於查驗前要求原告提供「已完成」之範圍及檔案明細，而係自行以系統中「已點收已著錄」之檔案為抽取（按：原告於人員著錄後，仍會重新確認著錄內容是否正確，因此縱然被告電子系統中有點選已點收已著錄，並非代表已完成全部著錄工作），然該部分如何證明係原告人員所記錄，抑或如何確認與原告確實完成著錄之檔案相符？實難認同被告所為之查驗方式為合理，且亦與系爭契約第9條第3款，應由廠商報請機關監督人員審查、查驗之規定不符，且參證人謝佳儒證述即知被告並未於校核前與原告確認檔案管理已完成之範圍亦足證被告所為程序顯有瑕疵。又關於50-81年檔案清理部分，原告人員作完後，會給被告專員看過，確認修改沒問題得再放回箱子（參證人謝佳儒113年12月31日準備程序筆錄第13頁第6行至第11行所述），與原告法代113年11月12日準備程序所述：「50-81年檔案整理部分，原告的履約狀態，是被告都已經把相關檔案依序放在卷夾內，原告所執行的工作內容就是把檔案從卷查內拿出，登打著錄後再將檔案放回卷夾，每個卷夾所擺放的檔案都有順序，不是原告可以任意更動」等語相符，足認此一情狀當不能認屬原告之履約瑕疵，況依證人謝佳儒所稱當時被告之庫房尚在興建中，因此相關上架之工作先循被告擺放位置為存放亦屬合理，實難認原告所為有何可議之處。

8.綜上，被告逕以原告有政府採購法第101條第1項第8款規定情事，且符合情節重大一節，實有違誤，應予撤銷。

㈢關於本件是否有政府採購法第101條第1項第12款事由，且其事由符合情節重大之情狀：

1.被告略以：原告就「112年檔案管理」工作部分，連續3個月就「案由項未完整摘要」之主要缺失，經被告限期通知改善後，仍未見改善；就「50-81年檔案管理」工作部分，亦僅完成350卷，經被告要求提出工作進度期程，原告亦未積極配合等語，認被告依系爭契約第8條第12款第2目，及第16條第1款第10目所定情形終止系爭契約云云。然查，就「112年檔案管理」之「案由項未完整摘要」之主要缺失部分，及「50-81年檔案管理」未積極配合提出工作進度期程部分，均已如前述說明。且依證人謝佳儒證稱：「問：當時機關提供校核單給妳們時，妳們是否有依照上方建議作修改？（答：有，當天就修改完成）」等語，足見原告並無限期改善，而未予改善之情狀。又依政府採購法第101條第1項第12款之規定，須因可歸責於廠商之事由，致解除或終止契約，情節重大者方得適用，惟被告並未依行政明確性原則指出應就「案由項」如何改善為說明，甚未說明如何認定有「未完整摘要」之情事，且逾越系爭契約要求原告須提出工作期程，實難認有何可歸責原告之事由，致解除或終止契約。

2.系爭契約第8條第2款雖約定「契約所需履約標的材料、機具、設備、工作場地設備等，除契約另有規定外，概由廠商自備」等語，然依系爭契約第1條第1項所載：「契約包括下列文件：1……。4.契約本文、附件及其變更或補充。」，並參系爭契約所附保密切結書第4點所載：「廠商駐點服務及專責维護人員原則應使用機關配發之個人電腦與週邊設備，並僅開放使用機關內部網路。若因業務需要使用機關電子郵件、目錄服務，應經機關業務相關人員之確認並代為申請核准，另欲連接網際網路亦應經機關業務相關人貝之確認並代為申請核准」等語，可知該保密切結書之約定應屬契約之一部分，並應優先於系爭契約第8條之適用。而被告辯稱相關機具應由原告自備等語，顯係違反系爭契約之約定。

3.被告雖事後辯稱保密切結書附註第4點所載內容，係指系爭契約第14條第14款第2目所稱機關在業務上定義為密、機

密、極機密或絕對機密之一切文件及資料之前提下等語，而本件履約工作事項僅辦理一般性、無機密性之檔案著錄作業，並未涉及密、機密、極機密或絕對機密之一切文件及資料，但細譯保密切結書之內容，並無如此限制。且本件原告履約時，被告即要求派駐勞工均須簽署附件之保密切結書，且使用被告公文系統亦係經被告核准後方得使用，均足認係符合保密切結書及系爭契約第14條第14款第2目所定情事。再依被告自行製作之水土保持局112年檔案管理及清理作業勞務承攬採購檢核紀錄表中即有「密件著錄」之欄位，於3月查核時即記載原告完成度為100%，而4月份之檢核紀錄表亦記載「4月份密件18件，另已解密71卷，未歸回原卷」等語，顯見原告履約之工作事項並非僅辦理一般性、無機密性之檔案著錄作業，而被告於112年3月間無故撤除履約所需機具設備，應認係可歸責被告致原告無法繼續履約之情狀。況原告於111年度時亦有承攬被告同一類型之採購案（即111年檔案管理），該時使用之相關電腦設備均係由被告所提供。

4. 雖原告員工於112年2月9日有簽收「50-81檔案清理」之檔案清查清單，惟經原告取得後，核對該清單上與實際檔卷所在位置多有違誤，故原告後續多次請求後，被告方於112年3月17日提供正確之檔案清查清單予原告，使原告得以安排進行檔案清查之工作事項，然被告反以此主張原告就檔案清查工作進度緩慢，進而據此終止系爭契約，實有未洽。

5. 被告另以原告有政府採購法第101條第1項第10款事由，認為可歸責原告致系爭契約終止，而符合政府採購法第101條第1項第12款事由，然此業經工程會撤銷在卷，詳如甲證1。亦可推知被告顯係巧立名目致原告履約困難，並以不實事由終止系爭合約，實難認係可歸責於原告之情事。

6. 就乙證20部分，依證人謝佳儒證述：「問：妳剛剛簽收單所簽收的文件是什麼？（答：就是校核單，但是後面的校核單我不能確定就是我當初簽的那一份，因為我沒有原稿，我們簽完就歸回去了，等於原稿都在機關那邊，除非有原稿，我

才能確定是我簽的，…」等語，實難認被告於工程會及鈞院審理期間所提之校核單與當時提供原告公司派駐人員係屬同一，且證人謝佳儒亦稱該校核單被告不同意交給原告負責人確認，已如前述，此一情況是否有將改善建議及改善要求送達原告之效果？實屬可疑。況被告阻擾原告公司負責人對於履約過程之爭議，及應如何因應改善之了解，是否仍應認係可歸責於原告，致解除或终止契約，尚非無疑。

7.基上，本件被告違反行政明確性原則，且逾越系爭契約約定要求原告提供工作進度期程，又因被告無端撤除履約所需機具設備，並遲誤提供履約所需文件，方致原告履約困難，顯不符政府採購法第101條第1項第12款事由，應予撤銷。

㈣按解釋契約，應於文義上及論理上詳為推求，以探求當事人立約時之真意，並通觀契約全文，斟酌訂立契約當時及過去之事實、交易上之習慣等其他一切證據資料，本於經驗法則及誠信原則，從契約之主要目的及經濟價值作全盤之觀察，以為其判斷之基礎，不能徒拘泥字面或截取書據中一二語，任意推解致失其真意，最高法院107年台上第358號判決要旨參照。

㈤系爭契約並未約定有分段審查、查驗之規範，亦未如系爭契約第8條第18項第2款約定原告應每月提報工作月報及進度予被告，且亦無規範原告應按期日完成契約內規範事項，是系爭契約既係針對已存在之112年檔案，及50-81年資料清查、核對，當允許原告自行擬定相關工作進度，於履約期限內完成即可，此亦由原告先前承攬被告「111年檔案管理及清理作業勞務承攬採購案」時，亦無任何於履約期間中之進度要求自明。

㈥被告所為查驗，並未事前要求原告提出當時工作進度，確認已完成之範圍，即逕予查驗，實難認被告所為之查驗結果符合原告履約之事實。又關於被告所為查驗結果認有不合格之情事時（多係屬「案由項未完整摘要」之主觀認定事項），未提供任何具體建議改善意見，且相關查核紀錄亦未提供原

告作為改善之參考，遲至本件於工程會申訴審議時，被告方提出，更足認被告之原處分欠缺合理基礎。

㈦被告遲至112年3月17日方才提供正確之「50-81檔案清冊」，造成原告至少有65日以上之期間無法就該部分事項進行清查、核對，而被告於做成原處分時，亦未就此部分併予審酌，實難令原告甘服。且原告於甲證5亦表明欲增派人力，惟遭被告拒絕，故原告並非未提出改善方式，而被告仍認原告違約且情節重大，顯失公允。而被告所稱乙證24係原告派駐之聯絡人員等語，然雖該員為原告所指派之聯繫窗口，惟並不其備參與查驗之權限，僅係單純負責予被告往來聯繫事項，被告逕以該員所簽署之查核表為認定，並未先與原告確認完成範圍，並據該查核結果做成原處分，實不合理。且被告所提供資料亦多有錯誤，其後方於112年3月17日重新提供，並非如其所稱於112年2月13日即已提供正確清冊。

㈧被告稱於112年2月13日召開工作會議，已有明確告知原告相關工作事項應如何具體執行，及檔案清理工作之檔案件數、年度與預定期程等語，雖確有召開該次工作會議，然該次工作會議內被告並無明確告知相關工作事項應如何具體執行，僅有重申契約約定，及告知清查範圍之檔案存放地點（然經原告確認後，發現與被告所稱存放地點多有不同，被告方於112年3月17日提供正確清冊），況且原告係於112年1月12日第一次工作會議中即向被告請求提供；而被告於該次工作會議中所要求之期程，於系爭採購契約中並無明定，被告據此要求顯不合理。

㈨被告於112年3月2日無端撤除原告履約所需使用之電腦及周邊設備，未依系爭採購契約提供，使原告於履約過程中須另行購買電腦及相關設備，自屬被告違約在先；就被告僅有提供案件校核抽樣明細表予原告，均無任何標記缺失態樣及改善建議，並未將乙證20於每月檢核提供予原告（按:被告檢核前亦未與原告確認完成之範圍），乙證20係被告於工程會

申訴審議時方才提出，被告欲藉此魚目混珠，更彰顯被告之原處分欠缺合理性。

㈩被告指稱原告參與投標本應詳閱採購說明、投標須知，並應審慎評估公司能力、人力及事務安排確認其得以在標規規範內之3名派駐人員完成工作項目等語，惟投標時被告並未完整揭露契約內容所有工作內容所需時數，僅要求須於112年12月31日前完成，而原告公司得標後，基於履約需求，請求增加人力，然被告已認為履約進度落後（原告仍否認之），卻又拒絕原告增加人力之請求，被告豈非係自相矛盾？更況原告於承攬被告「111年度文書檔案處理暨105年度檔案立案編目回溯作業勞務承攬」案時，亦曾經被告同意而增派三名人力支援履約，足見原告增加履約人力之請求實屬合理，亦足認原告係有為積極配合改善之行為。

□聲明：

1.請求確認原處分關於所適用政府採購法第101條第1項第8款、第12款之規定不利原告部分違法。

2.訴訟費用由被告負擔。

四、被告答辯要旨及聲明：

㈠參照司法院釋字第546號解釋意旨，及按行政訴訟法第196條第2項即規定：「撤銷訴訟進行中，原處分已執行而無回復原狀可能或已消滅者，於原告有即受確認判決之法律上利益時，行政法院得依聲請，確認該行政處分為違法。」又行政處分之撤銷而有可回復之法律上利益時，雖該行政處分已執行完畢，依行政訴訟法第196條及司法院釋字第213號解釋意旨，應提起或續行撤銷訴訟；若行政處分之執行完畢而無回復原狀之可能者，則應依行政訴訟法第6條第1項後段提起確認訴訟，如原告提起撤銷訴訟時，行政處分已執行完畢，或在訴訟進行中執行完畢，應認得將撤銷訴訟轉換為確認訴訟。是行政處分執行完畢後，如該行政處分所發生的效力，對受處分人仍有法律上利益，固得提起行政救濟，惟所提撤銷訴訟，若該行政處分已執行完畢而無回復原狀之可能者，

自無法達到訴訟目的，即屬欠缺訴訟權利保護要件。經查本件原告起訴聲明為：1.請求撤銷原處分、異議處理結果及申訴審議判斷不利於原告之部分。2.訴訟費用由被告機關負擔。惟被告依其所作成之原處分已將原告公司名稱及相關情形刊登政府採購公報3個月（113年3月22日起至同年6月21日止）。是本件於撤銷訴訟程序進行中，原處分已執行完畢而無回復原狀可能，自無撤銷實益，顯無權利保護必要。

㈡原告履約品質屢次查驗均不合格且情節重大，被告認定本件有政府採購法第101條第1項第8款情事，適法有據：

1.按「機關辦理採購，發現廠商有下列情形之一，應將其事實、理由及依第103條第1項所定期間通知廠商，並附記如未提出異議者，將刊登政府採購公報：……八、查驗或驗收不合格，情節重大者。」政府採購法第101條第1項第8款定有明文。又，依系爭契約第8條「履約管理」第11款：「機關於廠商履約中，若可預見其履約瑕疵，或其有其他違反契約之情事者，得通知廠商限期改善。……。」第9條「履約標的品管」第2款：「機關於廠商履約期間如發現廠商履約品質不符合契約規定，得通知廠商限期改善或改正。……。」第6款：「審查、查驗……或檢驗結果不符合契約規定者，機關得予拒絕，廠商應免費改善或改正。」依此，原告之履約應符合契約之要求，如經被告查驗有不符合契約之情形，原告應依被告之通知改善或改正。如查驗不合格而情節重大者，依法將刊登政府採購公報。

2.關於系爭採購案工作內容，依系爭契約之採購說明三記載：「承攬派駐勞工需求：檔案管理人員3名。」四：「工作事項：（一）112年檔案（含密件解密案件）-點收、編目、掃描、整卷、上架、協助調案等事宜，每日完成歸檔案件。（二）檔案清理：50-81年清查、核對、資料登錄、修改、清理及整理等工作。以上工作事項依機關檔案管理作業手冊規定。」七：「工作地點：水土保持局（地址：○○市○○○村○○路0號……）。……」。前揭採購說明、投標須知

等資訊皆依法公開上網，原告參與投標本應詳細閱覽投標文件、知悉工作內容並審慎評估公司能力、人力、事務安排，不得以不知工作內容、查驗標準為由卸責。

3.實則，原告於簽約後依約派駐3名人員於被告辦公處所進行履約，並指派謝佳儒為原告之派駐聯絡人員。關於前揭「112年檔案」之點收、編目、掃描、整卷、上架、協助調案等事宜，及「50-81年檔案清理」，相關工作內容之具體執行方式，被告早於112年2月13日召開工作會議，並作成決議如下：「……三、有關紙本辦結存查公文於公文歸檔時，併同歸檔送件單及檢核表送檔案室點收……廠商對本局之檢核表『附件』欄位未顯示數量部分，本局已修正，檢核表格式，並要求各單位確實依附件數量填寫（附件2）。四、本案工作項目清理50-81年清查、核對、資料登錄、修改、清理及整理等工作，廠商應辦理以下事項（一）清查範圍：為50-81年檔案，約為4,093卷，59,172件，檔案均裝箱放置於本局原資訊科及綜合宣導科辦公室。（二）清查方式：清查檔案保存狀況，依所附檔案清查清單（紙質類），除正常情形免填文號外，若勾選2-7項次檔案狀況，請加註相關資訊，勾選7.其他，並註明實際情形及文號（例如目錄資訊與原件不符），詳參附件3。（三）編目資訊有誤，應修正；如未編目，應辦理編目作業……（四）更新案卷目次表：修正或新增案件，列印新的目次表……（五）存放位置……（六）辦理期程：50-70年檔案於112年6月30日前完成清查作業；71-81年檔案於112年11月30日前完成清查作業。……。」。原告依約派駐人員均有出席該次會議，有會議簽到表在卷可查。是以，被告已明確告知原告相關工作事項應如何具體執行、及檔案清理工作之檔案件數、年度與預定期程，並提供「行政院農業委員會水土保持局公文歸檔注意事項檢核表」（下稱「歸檔檢核表」）及「檔案清查清單（紙質類）」（下稱「檔案清查單」）予原告，俾憑日後作為檢核查驗工作成果之基準。

4.再者，「112年檔案管理」之工作事項，系爭契約之採購說明已明定應依「機關檔案管理作業手冊」規定執行之。經查：1.「機關檔案管理作業手冊」第9章「編目」9.4「處理步驟」規定：「各機關辦理檔案編目作業……應依檔案所載內容及性質，充分描述其內容及形式特徵，並辦理目錄校核。……。」9.4.1「檔案著錄」規定：「檔案著錄包括案件及案卷二層級……9.4.1.1檔案著錄來源及著錄時機應依下列原則辦理：1.案件層級（1）著錄來源：包括發（來）文機關全銜、文別、受文者、機密等級……解密條件、保存年限、發（來）文日期、發（來）文字號、本文及附件等來源。（2）著錄時機：完成編案件作業及檔號編訂後，應進行案件層級編目作業。2.案卷層級（1）著錄來源……（2）著錄時機：案卷所涉案情，已結案或半年內無新增案件時，應即進行案卷層級編目作業。9.4.1.2檔案管理人員辦理案件層級編目時，應依檔案所載內容及性質，按下列著錄項目及原則著錄：1.案由項……2.發（來）文者項……3.文件形式項……4.密等及保存年限項……5.相關編號項……6.日期項……7.媒體型式項……8.檔案外觀項…9.關聯項……。」已詳述檔案著錄包括「案件」及「案卷」二層級，且檔案管理工作有一定之處理步驟，原告就此契約規範所要求之特定履約方式，尚難推諉不知。然而，依照被告抽樣檢核原告關於此工作事項之履約情形：

⑴112年1月份抽檢104件，錯誤率為69.23%（部分案件多項錯誤），經被告限期於112年3月2日前改善完成。

⑵112年2月份抽檢101件，錯誤率為73.26%（部分案件多項錯誤），被告限期於112年3月13日前改善完成並請原告辦理自主檢查及加強履約品質。

⑶112年3月份第1次抽檢100件，錯誤率為55%，主要缺失為「案由項未完整摘要」及「檔案外觀項登載錯誤」；112年3月份第2次抽檢20件，錯誤率為50%，主要缺失與前次相同，經被告限期於112年5月3日前改善完成。

⑷112年4月份抽檢95件，錯誤率為39%，主要缺失仍為「案由項未完整摘要」，經被告限期於112年5月10日前改善完成。

⑸112年5月份抽檢95件，錯誤率為48%，主要缺失仍與3月及4月份相同，經被告限期於112年6月15日前改善完成。

5.承上，依「機關檔案管理作業手冊」9.4.1.2之規定，檔案管理人員辦理案件層級編目時，本應依檔案所載內容及性質，著錄案件內容，其中有關「案由項」之著錄原則為：「案由項係指可直接表達案件內容特徵，用以區別另一案件之案由。」及「案由係依照案件主旨或事由給予適切、簡要文字，表達檔案內容。案由之著錄應以明確表達案件主旨或事由之人、事、時、地、物等文字為原則，著錄文字應簡潔明確並充分揭示案情；案件內容以外國文字撰擬者，案由應以中文著錄。」原告連續數月就「案由項未完整摘要」等缺失均未見明顯改善，可知其並未依契約約定之要求，落實執行著錄案由，亦未於期限內改善缺失，整體檔案作業錯誤率介於為39%～73.26%間，從而被告認其履約品質不佳，與事實相符。

6.至於「50-81年檔案清理」工作部分，被告已於112年2月13日之工作會議中告知原告履約卷數為4,093卷（共計5萬9,172件）。惟原告於112年4月份及5月份僅清理完成350件，且錯誤率分別為90%及53%。經被告函請原告提出工作進度期程，原告僅填寫完成期限並主張此項工作系爭契約並無約定每日進度，故應由原告自行管控進度。然而，載至被告112年6月27日通知終止系爭契約為止，原告就此部分工作之完成比率僅約0.59%（350件/59,172件=0.59%），在剩下約6個月餘之履約期限內，原告將如何管控與執行4,000餘卷（58,822件）舊檔案之工作，原告未向被告提出任何期程及改善說明，足認原告未依被告通知改善瑕疵，彰彰甚明。

7.依系爭契約第9條第1款約定，廠商在履約中應對履約品質依照契約有關規範嚴予控制，並辦理自主檢查。然，被告多次

函知原告改善，原告均視而不見，並以無據之理由搪塞，未加強自主管理與改善，亦無提出補救措施或加強承攬人員教育訓練。尤有甚者，原告更於電子公文部分，自行省工點選「批次上傳」（即未登打檔案應著錄內容，如案由、附件、文件產生日期等資料，直接賦予檔案「檔號」以完成編目作業，惟此舉將導致檔案著錄內容嚴重錯誤），更顯現其惡意與不專業。檔案管理作業本屬例行性及重複性高之工作，原告派駐人員執行檔案著錄作業錯誤率極高，導致整體品質不佳，嚴重影響檔案管理後續檢調、應用、移交、移轉及銷毀作業。系爭採購案之執行不僅未減輕被告行政資源負擔，反而需要增加經費、人力去進行檔案檢視修正工作（如被告人員需再回溯整理以符合檔案局相關規定等），違背系爭採購案將檔案管理作業委託專業辦理以節省經費及提升行政效能之目的。被告依照前揭事實，認定原告查驗不合格且情節重大，適法有據。本件起訴主張，顯無理由，應予駁回。

㈢原告主張原處分關於政府採購法第101條第1項第8款部分違法之理由，均與事實不符，不足採信：

原告主張被告所提案件校核抽樣明細表未敘明缺失類型、無改善建議、112年4月前之校核抽樣明細欠缺合理基礎、不符合行政明確性原則，被告不願提供查核文件、紀錄，原告曾發函表明欲增加人力而無不積極配合云云，惟系爭採購案之採購說明、投標須知等資訊皆依法公開上網，原告參與投標本應詳細閱覽投標文件、知悉工作內容並審慎評估公司能力、人力及事務安排，確認其得以在標規規範之3名派駐人員完成工作項目並提出符合契約品質之內容，不得以不知工作內容、查驗標準為由卸責。至於工作具體內容，不僅系爭契約及「機關檔案管理作業手冊」均已詳載，被告更於112年2月13日召開工作會議，明確告知原告相關工作事項應如何具體執行、及檔案清理工作之檔案件數、年度與預定期程，並提供「歸檔檢核表」及「檔案清查單」予原告。原告之派駐人員均有出席該次會議，對於前揭內容知之甚詳。況

且，被告歷次查驗缺失內容，均有提供案件校核抽樣明細表，並載明文號及相對應修正之欄位，且每月同步將案件校核結果交由原告聯絡窗口簽收，以辦理後續修正事實。職是，原告顛倒是非，主張理由均嚴重悖於事實，顯不可信。本件起訴當無理由，依法應予駁回。

㈣系爭採購案因可歸責於原告之事由致終止契約且情節重大，被告認定本件有政府採購法第101條第1項第12款情事，適法有據：

1.按「機關辦理採購，發現廠商有下列情形之一，應將其事實、理由及依第103條第1項所定期間通知廠商，並附記如未提出異議者，將刊登政府採購公報：……十二、因可歸責於廠商之事由，致解除或終止契約，情節重大者。」政府採購法第101條第1項第12款定有明文。「依政府採購法第1條規定及同法第101條之立法理由可知，政府採購法之目的在於建立公平、公開之採購程序，維護公平、公正之競爭市場，並排除不良廠商，以達有效率之政府採購。而採購契約成立後，得標廠商即負有依債務本旨給付之義務，苟未依債務本旨為給付，並有可歸責之事由，致延誤履約期限，或採購契約被解除或終止，即該當於第1項……第12款所稱『因可歸責於廠商之事由，致解除或終止契約』，不以全部可歸責為必要。至是否予以刊登政府採購公報，仍應審酌違約情形是否重大（參照政府採購法第101條之立法理由）及符合比例原則。」最高行政法院103年3月份第2次庭長法官聯席會議決議參照。

2.系爭契約第8條「履約管理」第11款、第12款：「（十一）機關於廠商履約中，若可預見其履約瑕疵，或其有其他違反契約之情事者，得通知廠商限期改善。（十二）廠商不於前款期限內，依照改善或履行者，機關得採行下列措施：……2.終止或解除契約，並得請求損害賠償。……。」第16條「契約終止解除及暫停執行」第1款第10目：「（一）廠商履約有下列情形之一者，機關得以書面通知廠商終止契約或

解除契約之部分或全部，且不補償廠商因此所生之損失：……10.審查、查驗或驗收不合格，且未於通知期限內依規定辦理者。……。」已明定終止契約之要件。

3.原告就「112年檔案管理」工作部分，112年1月至5月之履約結果，經被告抽樣檢核錯誤率達39%-73.26%不等，經被告限期通知改善後，仍未見改善；就「50-81年檔案清理」工作部分，亦僅完成350件，完成比率僅約0.59%（=350件/59,172件），原告就如何在剩餘6個月履約期限管控與執行4,000餘卷（58,822件）舊檔案之工作，未向被告提出任何期程及改善說明，足認原告未依被告通知改善瑕疵亦未積極配合，準此，本件確有前揭契約第8條第12款第2目及第16條第1款第10目所定之情形。而原告未依約積極改善履約缺失，除影響112年度之檔案入庫管理作業，因其履約結果多有錯誤或記載不確實之情形，對於被告相關檔案後續之檢調、應用、移交、移轉、銷毀作業，及未來須增加經費及人力，檢視、修正相關錯誤等，原告亦未提出任何補救或賠償措施，從而被告認可歸責於原告之事由，於112年6月27日依約通知原告終止系爭契約，並認符合政府採購法第101條第1項第12款所定情節重大之情形，適法有據。

4.至於原告主張違法所持之理由，經查：

⑴被告早於112年1月10日開通派駐人員使用公文系統權限，原告本應自行至公文系統「檔案清理作業」下載檔案清查清單使用。嗣後，被告基於善意及協助之立場，再於112年2月9日協助列印「50-81年檔案清理」工作之檔案清查清單（共183頁）予原告派駐聯絡人員，此有該員親自簽名之簽收單在卷可稽，故原告關於「50-81年檔案清理」之主張，洵屬無稽。

⑵至於原告另主張，因被告撤除履約所使用之電腦及周邊設備，影響其履約云云。惟系爭契約第8條第2款規定：「契約所需履約標的材料、機具、設備、工作場地設備等，除契約另有規定外，概由廠商自備。」原告依約本應自備電

腦及周邊設備，被告亦於112年2月13日第2次工作會議時告知原告應自行準備，原告主張顯然無據。況，原告毫無專業可言，提出之履約內容錯誤百出，此些種種品質不佳之履約結果，跟原告使用原告或被告之電腦及週邊設備，抑或電腦及週邊設備撤除與否截然無關。簡而言之，原告並非必要使用被告之電腦才不會寫錯字、寫錯案由/案情摘要，寫錯機關名稱、甚至連數字都打錯，撤除電腦及週邊設備與否，與原告構成契約第8條第12款第2目及第16條第1款第10目終止事由無涉，此部分洵屬原告臨訟之詞，不足採信。

㈤機關檔案管理作業手冊第六章人力資源管理，範圍、適用法律、處理要領等，係為各行政機關應依「中央政府機關總員額法」或「地方行政機關組織準則」之規定，進行檔案人力資源管理，顯見此章係對行政機關組織及人員所作之說明。且此章節規範、設置之檔案管理人員係指「取得公務人員任用資格者」及「未取得公務人員任用資格之現職人員或約聘（僱）人員，應依聘用人員聘用條例規定」，並設有學經歷資格限制，表6-1「機關檔案管理人員員額配置計算方式」自係對於該章節規範之檔案管理人員員額所為之原則性安排。原告係系爭採購案得標廠商，非行政機關，且其派駐勞工非屬此章節規範之檔案管理人員，自無表6-1「機關檔案管理人員員額配置計算方式」適用。雙方仍應依系爭採購案契約約定履約，與機關檔案管理作業手冊第六章人力管理無關。

㈥被告公文系統畫面及說明，請見乙證25。至於被告要求原告不得線上批次著錄：

1.查機關檔案管理作業手冊之建置目的在使檔案管理實務運作有所依循，處理步驟與流程邁向標準化。依機關檔案管理作業手冊第九章編目規定，檔案管理人員辦理案件層級編目時，應依檔案所載內容及性質，按下列著錄項目及原則著錄，案「件」著錄作法包括著錄來源：包括發（來）文機關

全銜、文別、受文者、機密等級及保密期限或解密條件、保存年限、發（來）文日期、發（來）文字號、本文及附件等來源。被告採用之公文系統為上級機關即農業部公版，該版本雖有批次線上著錄功能，然被告為積極建立正確、標準檔案管理作業，遂依機關檔案管理作業手冊規定辦理案件/案卷著錄，以利後續檔案保管、移轉/移交、銷毀等作業，被告並未告知原告可採批次線上著錄，反而係直接要求原告須採逐條著錄方式進行，此從原、被告另案就原告承攬被告「111年度文書檔案處理暨105年度檔案立案編目回溯作業勞務承攬案」涉訟，即臺灣南投地方法院112年度建字第25號民事訴訟過程中，111年原告派駐勞工即證人謝佳儒證稱：「110年度只有紙本部分，線上公文110年的都是做批次著錄。線上公文開始做我印象是從111年度被要求。」、「110年的線上公文印象中都是批次著錄，我們被要求線上公文要著錄是從111年度開始，110年度就是處理紙本公文。」及原告派駐勞工即證人許芳綺證稱：「（問：（請提示鈞院卷第61頁）『科長有要求我們要做』，是要你們做什麼？做批次著錄還是什麼？）逐條著錄。」「（問：逐條著錄及批次著錄是否不同？）不同。」「（問：請說明批次著錄？）按一個按鍵，系統會自動產生流水號讓公文顯示的狀態已經是完成的狀態；逐條著錄是要一筆一筆對內容與公文是否相同，還要修改案由，讓其符合公文的案件標題。」「（問：你方才提及『111年度科長撈資料發現少部分沒有做著錄，所以請我們做』，所以是被告機關科長指示你們去做？）科長指示我們做逐條著錄，不是批次著錄。」（請見臺灣南投地方法院112年度建字第25號113年3月27日言詞辯論筆錄第7頁第16行、第9頁第7行、第18頁第4-12、18-23行、第20頁第20行），結合原告於另案臺灣南投地方法院112年度建字第25號民事訴訟提出LINE對話紀錄（乙證27，即前揭許芳綺作證提示臺灣南投地方法院卷第61頁），在在可證被告絕無告

知、指示原告可採線上批次著錄方式進行，原告所言不實，不足採信。

2.原告未依實著錄勢將影響後續檔案管理作業。舉例說明，被告於110年配合檔案局計畫性徵集國家檔案，經檔案局鑑定、審核計有1萬7千多件檔案列為國家檔案，被告於檔案局規定期程內辦理檔案整理、清查、重新依規定著錄、通過三次檢核，始能續辦所有前述作業並完成移轉。由於早期檔案管理作業未依規定辦理，91年檔案局成立且檔案法及相關子法規頒布後，對於檔案移轉/移交甚為嚴格，國家檔案須經過層層把關、檢核合格後，始能辦理移轉。爰此，被告須重新檢視、著錄、整理等工作，整理檔案過程中因年代久遠，許多機關整併或改組或機關名稱變更，於重新整理時耗費時間查機關名稱（例如機關名稱寫「本局」，究竟係指山地農牧局、水土保持局、林務局），耗費更多的資源、人力、經費。有鑒於此，被告始戮力於依機關檔案管理作業手冊規定逐步建立檔案管理制度，並落實於檔案作業。另檔案局自91年成立後，訂定檔案管理相關法規，使機關檔案管理有所依循，並於112年啟動檔案考評，考評項目計有45項，其中工作事項二立案編目，考評項目7歸檔案件（案件層級）依規定（手冊9.4.1.2）完成編目建檔。考評結果不佳將持續追蹤、輔導至改善完成。複評仍未達七十分者，相關主管及主要承辦人員應予懲處。因此，按照機關檔案管理作業手冊並依實逐條著錄甚為重要，不容原告便宜行事逕以批次著錄方式辦理。

㈦關於檔案以3公分為原則部分：

1.依系爭採購案採購說明第四點工作事項（一）112年檔案（含密件解密案件）-點收、編目、掃描、整卷、上架、協助調案等事宜，每日完成歸檔案件（原處分卷2第93頁）。另依機關檔案管理作業手冊第12章入庫管理12.4.1.1.1（1）紙質類檔案整理原則，檔案上加附之金屬物如釘書針、大頭針、迴紋針等應予去除。依此，被告各單位於公文

辦結（發文或存查），公文歸檔前均已將前述之金屬物、標籤紙等去除，先予敘明。

2.被告將檔案點收並逐案依實著錄後，同一案名、同一分類裝入檔案盒，每卷左右底3面對齊，厚度以3公分為原則（機關檔案管理作業手冊12.4.1.1.3（4）②，請見乙證29第12-3頁），作法說明如下：

⑴人員於整理檔案時，如無較厚之檔案，每一案件依目次號順序由小至大整齊排列，整卷使用尺量，已達3公分前述方式裝入檔案盒內成卷，於該檔案盒封面或背脊應標示案名、檔號及保存年限（機關檔案管理作業手冊12.4.1.1.3（4）6，乙證29第12-3頁；圖片見乙證29第12-15頁~第12-17頁）。

⑵被告雖有3公分、7.5公分、10公分等三種尺寸檔案盒，然對於一般檔案或無較厚附件檔案均限以3公分檔案盒裝，以符合機關檔案管理作業手冊之要求。若有檔案附件厚度較厚並超過3公分者，才可使用7.5公分或10公分檔案盒（例如水土保持計畫書，圖片見乙證30）。

⑶被告查核原告整理檔案，發現同一分類號同一案名已成卷置入7.5公分卷盒，例如112年分類號200399/1/1/1-35、200401/1/1/1-14、200402/1/2/1-16先行使用7.5公分檔案盒（圖片見乙證31），該卷盒內分別有35件、14件、16件檔案，並無較厚附件，應選擇3公分卷盒裝成數盒，始符合機關檔案管理作業手冊之要求。

⑷進一步舉例正確作法，如0113/02104/1/15/1-18、0113/020104/1/16/1-18、0113/020104/1/17/1-18、0113/020104/1/18/1-1，同一分類號同一案名，整理檔案用尺量達3公分即成卷，裝入檔案盒，製作背脊貼在檔案盒。原告在承攬系爭採購案從事檔案管理作業，本應具備整理檔案專業並對機關檔案管理作業手冊理應知之甚詳，是否成卷及其工作均應符合機關檔案管理作業手冊規定，自不待言。惟原告派駐人員整卷未依機關檔案管理作業手冊規定以3

公分為原則，卻使用被告因特殊需求訂製之7.5公分、10公分檔案盒，並使原告可減少列印目次表、背脊、封面等工作，然此一作法顯已違反機關檔案管理作業手冊之要求，並對被告造成資源浪費（特殊尺寸檔案盒價位高）以及檔案整理瑕疵。被告認定此屬原告之違失，適法有據。

㈧關於校核作業說明：

1.被告係於每月抽查前一個月歸檔案件，就原告已完成著錄「歸檔清單（已點收已著錄）」辦理案件校核（圖片見乙證33），並由系統產出「案件校核單」。每單位抽10件，未達10件者全抽，並依機關檔案管理作業手冊第9章編目案件著錄之各欄位（見原處分卷2第880-899頁）等校核。

2.再者，原告派駐勞工著錄錯誤之處，被告檢查人員均有於「案件校核單」上將錯誤處框起來，並著錄正確的資訊，明確修正於「案件校核單」上（1月-5月，見原處分卷2第289-785頁），待校核結果簽陳長官核閱後，被告再將案件校核單交付「原告指定」派駐窗口謝佳儒簽收（見原處分卷2第787-795，799-805頁）。原告迄今仍一再佯稱未收到改善建議云云，惟原告派駐勞工係依案件校核單內容於系統修正，此從原告修正後之內容與案件校核單提供之正確資訊一致，可見一斑（如原處分卷2第289、316、319、383、571、572、642、731、744頁所列錯誤，於原告修正後之內容與案件校核單一致，見乙證34）又，原告指定派駐窗口謝佳儒於112年2月24日「15時11分」曾電郵給被告承辦人廖梅琇「今天公司收到有關校核的公文，但是我們沒有收到要修正的校核單，公文上面說要3/2前修改完成，請先提供校核單給我們修正，以利作業，謝謝！」，被告在稍後便提供校核結果予謝佳儒，此從原處分卷2第787頁簽收人員謝佳儒旁記載「0224/1540」便可知悉。另112年5月份簽收單謝佳儒亦註明「本公司派駐人員於6/13下午收到要改正之校核單……本公司先配合修正……」，以上均足以證明原告所言不實，其主張未收到改善建議云云，應屬臨訟推託之詞，不可採信。

3.至於證人謝佳儒於作證時稱不確定鈞院提示校核單是否為當初簽的那一份云云，因原告履約著錄錯誤甚多，作證當時雖無法逐一確認，惟從前揭說明及證據資料可知，原告確實有收到校核單，且證人謝佳儒亦證述渠等係依照校核單完成修改（請見113年12月31日準備程序筆錄第7頁第5行），與前揭校核前、後修改情形一致，原告對此部分並不爭執，卻稱未收到改善建議云云，主張顯然矛盾，不可採信。

㈨原告主張無從確認原告已完成履約之狀態，被告查驗方式不合理云云，洵屬臨訟推諉之詞，顯不可信：

1.依系爭契約第8條「履約管理」第11款：「機關於廠商履約中，若可預見其履約瑕疵，或其有其他違反契約之情事者，得通知廠商限期改善。……。」第9條「履約標的品管」第2款：「機關於廠商履約期間如發現廠商履約品質不符合契約規定，得通知廠商限期改善或改正。……。」第6款：「審查、查驗……或檢驗結果不符合契約規定者，機關得予拒絕，廠商應免費改善或改正。」（原處分卷2第25、31頁）。依此，原告之履約應符合契約之要求，如經被告查驗有不符合契約之情形，本得通知原告改善，原告應依被告之通知改善或改正。

2.原告持甲證6第3頁稱不知被告如何認定原告已完成履約狀態云云，惟甲證6「水土保持局112年檔案管理及清理作業勞務承攬採購案承攬業務檢核表」所列為契約規定工作項目（原處分卷2第93頁），各項目數據來自於公文系統及實體檔案作業情形。以甲證6即112年3月份為例，公文系統所產製之歸檔清單（乙證36附12-1），篩選條件有「已點收未著錄」及「已點收已著錄」，即能得知點收、著錄是否完成。整卷則係由實體作業了解其作業進度，被告查檢已成卷情形，如檢核表所列檢核結果未以3公分裝盒、未製作目次表、封面、背脊等標示（乙證36附12-2）。被告每季辦理密件之解密作業，解密完成後交由原告派駐人員著錄及歸回原卷（乙證36附12-3）。實則，前揭承攬業務檢核表中間欄位係「自

主檢核」，檢核人員亦為原告指定派駐窗口謝佳儒，自主檢核欄位亦載明完成及未完成之件數，此部分亦有證人謝佳儒證述為憑，足認原告必是知悉完成與否始可填寫。惟原告卻於訴訟中佯稱不知完成之狀態云云，豈非怪哉，其主張應屬推託之詞，矛盾且不可信。

㈩被告係以原告整理檔案作業錯誤率介於39%~73.26%間，認定有查驗不合格且情節重大，與原告採行批次著錄並無直接關係：

1.誠如上述，被告係以原告整體檔案作業錯誤率介於39%～73.26%間，認定有查驗不合格且情節重大，進而依政府採購法第101條第1項第8款等規定作成原處分，與原告採行批次著錄與否無直接關係。換言之，被告係以原告履約之正確性為準。若原告採批次著錄且其著錄內容皆為正確無誤，根本就不會有被告查驗不合格之情事。然而，本件原告履約有諸多著錄錯誤，證人謝佳儒亦證述批次著錄錯誤的話，尚須一筆筆點開修改，顯見被告確以原告履約之正確性為查驗標準。且原告所有著錄錯誤業經被告詳細說明並提出事證為憑，原告迄今僅就案由部分表示審查標準不合理，其餘部分則未爭執，被告據此作成原處分，並無違誤。至於原告主張及證人謝佳儒關於批次著錄之證述，無礙本案事實之認定，合先敘明。

2.實則，我國建置機關檔案管理作業手冊之目的在使檔案管理實務運作有所依循，處理步驟與流程邁向標準化。依該作業手冊第九章編目規定，檔案管理人員辦理案件層級編目時，應依檔案所載內容及性質，按下列著錄項目及原則著錄，案「件」著錄作法包括著錄來源：包括發（來）文機關全銜、文別、受文者、機密等級及保密期限或解密條件、保存年限、發（來）文日期、發（來）文字號、本文及附件等來源。被告採用之公文系統為上級機關即農業部公版，該版本雖有批次線上著錄功能，然被告機關為積極建立正確、標準檔案管理作業，遂依機關檔案管理作業手冊規定辦理案件/

案卷著錄，以利後續檔案保管、移轉/移交、銷毀等作業，被告並未告知原告可採批次線上著錄，反而係直接要求原告須採逐條著錄方式進行，此從原、被告另案就原告承攬被告「111年度文書檔案處理暨105年度檔案立案編目回溯作業勞務承攬案」涉訟，即臺灣南投地方法院112年度建字第25號民事訴訟過程中，111年原告派駐勞工即證人謝佳儒證稱：「110年度只有紙本部分，線上公文110年的都是做批次著錄。線上公文開始做我印象是從111年度被要求。」「110年的線上公文印象中都是批次著錄，我們被要求線上公文要著錄是從111年度開始，110年度就是處理紙本公文。」；及原告派駐勞工即證人許芳綺證稱：「（問：（請提示鈞院卷第61頁）『科長有要求我們要做』，是要你們做什麼？做批次著錄還是什麼？）逐條著錄。」「（問：逐條著錄及批次著錄是否不同？）不同。」「（問：請說明批次著錄？）按一個按鍵，系統會自動產生流水號讓公文顯示的狀態已經是完成的狀態；逐條著錄是要一筆一筆對內容與公文是否相同，還要修改案由，讓其符合公文的案件標題。」「（問：你方才提及『111年度科長撈資料發現少部分沒有做著錄，所以請我們做』，所以是被告機關科長指示你們去做？）科長指示我們做逐條著錄，不是批次著錄。」，結合原告於另案臺灣南投地方法院112年度建字第25號民事訴訟提出LINE對話紀錄，在在可證被告機關絕無告知、指示原告可採線上批次著錄方式進行，原告所言不實，不足採信。

3.承上，原告未依實著錄勢將影響後續檔案管理作業。舉例說明，被告於110年配合檔案局計畫性徵集國家檔案，經檔案局鑑定、審核計有1萬7千多件檔案列為國家檔案，被告於檔案局規定期程內辦理檔案整理、清查、重新依規定著錄、通過三次檢核，始能續辦所有前述作業並完成移轉。由於早期檔案管理作業未依規定辦理，91年檔案局成立且檔案法及相關子法規頒布後，對於檔案移轉/移交甚為嚴格，國家檔案須經過層層把關、檢核合格後，始能辦理移轉。爰此，被告

機關須重新檢視、著錄、整理等工作，整理檔案過程中因年代久遠，許多機關整併或改組或機關名稱變更，於重新整理時耗費時間查機關名稱（例如機關名稱寫「本局」，究竟係指山地農牧局、水土保持局、林務局），耗費更多的資源、人力、經費。有鑒於此，被告機關始戮力於依機關檔案管理作業手冊規定逐步建立檔案管理制度，並落實於檔案作業。另檔案局自91年成立後，訂定檔案管理相關法規，使機關檔案管理有所依循，並於112年啟動檔案考評，考評項目計有45項，其中工作事項二立案編目，考評項目7歸檔案件（案件層級）依規定（手冊9.4.1.2）完成編目建檔。考評結果不佳將持續追蹤、輔導至改善完成。複評仍未達七十分者，相關主管及主要承辦人員應予懲處。因此，按照機關檔案管理作業手冊並依實逐條著錄甚為重要，不容原告便宜行事逕以批次著錄方式辦理。

□鈞院垂詢「契約要求的工作範圍為何與規定員額數無關」：

機關檔案管理作業手冊第六章人力資源管理，範圍、適用法律、處理要領等，係為各行政機關應依「中央政府機關總員額法」或「地方行政機關組織準則」之規定，進行檔案人力資源管理（請見原處分卷2第869頁），顯見此章係對行政機關組織及人員所作之說明。且此章節規範、設置之檔案管理人員係指「取得公務人員任用資格者」及「未取得公務人員任用資格之現職人員或約聘（僱）人員，應依聘用人員聘用條例規定」（請見原處分卷2第871頁），並設有學經歷資格限制，表6-1「機關檔案管理人員員額配置計算方式」自係對於該章節規範之檔案管理人員員額所為之原則性安排。原告係「112年檔案管理及清理作業勞務承攬採購案」得標廠商（下稱「系爭採購案」），非行政機關，且其派駐勞工非屬此章節規範之檔案管理人員，自無表6-1「機關檔案管理人員員額配置計算方式」適用。雙方仍應依系爭採購案契約約定履約，與機關檔案管理作業手冊第六章人力管理無關。

□綜上，國家行政資源甚為珍貴，原告得標後，不思如何提供符合契約品質之履約成果，或者改善履約情形，履約過程錯誤罄竹難書，被告把關、查驗履約品質，依約終止系爭契約，並依法將原告刊登政府公報，適法有據。

□聲明：

1.原告之訴駁回。

2.訴訟費用由原告負擔。

五、爭點：

被告作成原處分認定原告有政府採購法第101條第1項第8款、第12款規定之情事，並依同法第103條第1項第3款規定刊登政府採購公報，是否合法有據？

六、本院的判斷：

㈠前提事實：

爭訟概要所述，除上列爭點外，為兩造所不爭執，並有系爭契約、開標決標紀錄、審標決標結果通知書、原處分、異議處理結果及申訴審議判斷（見本院卷1第31-75、141-142、147-151、363頁、原處分卷2第1-2、5-9、13-59、263-264、269-273頁）等件附卷可稽，堪予認定。

㈡本件應適用之法令：

政府採購法第1條規定：「為建立政府採購制度，依公平、公開之採購程序，提升採購效率與功能，確保採購品質，爰制定本法。」第2條規定：「本法所稱採購，指工程之定作、財物之買受、定製、承租及勞務之委任或僱傭等。」第7條規定：「（第1項）本法所稱工程，指在地面上下新建、增建、改建、修建、拆除構造物與其所屬設備及改變自然環境之行為，包括建築、土木、水利、環境、交通、機械、電氣、化工及其他經主管機關認定之工程。（第2項）本法所稱財物，指各種物品（生鮮農漁產品除外）、材料、設備、機具與其他動產、不動產、權利及其他經主管機關認定之財物。（第3項）本法所稱勞務，指專業服務、技術服務、資訊服務、研究發展、營運管理、維修、訓練、勞力及其他經

主管機關認定之勞務。（第4項）採購兼有工程、財物、勞務二種以上性質，難以認定其歸屬者，按其性質所占預算金額比率最高者歸屬之。」第101條第1項第8款、第10款、第12款規定：「（第1項）機關辦理採購，發現廠商有下列情形之一，應將其事實、理由及依第103條第1項所定期間通知廠商，並附記如未提出異議者，將刊登政府採購公報：……八、查驗或驗收不合格，情節重大者。……十、因可歸責於廠商之事由，致延誤履約期限，情節重大者。……十二、因可歸責於廠商之事由，致解除或終止契約，情節重大者。……（第3項）機關為第1項通知前，應給予廠商口頭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認定廠商是否該當第1項各款情形之一。（第4項）機關審酌第1項所定情節重大，應考量機關所受損害之輕重、廠商可歸責之程度、廠商之實際補救或賠償措施等情形。」參照該條於108年4月30日修正理由略以：「一、為符合本條立法目的，係為杜不良廠商之『違法』或『重大違約』行為，避免其再危害其他機關，並利建立廠商間之良性競爭環境，爰修正第1項序文及部分款次如下：……（五）第1項各款屬違約情形者，其中第3款、第8款、第10款及第14款情形均以『情節重大』為構成要件；第7款情形須為『無正當理由』；第13款屬廠商無履約能力者，爰就第9款及第12款之違約情形，增列『情節重大』之要件，以更符合本條立法精神。……三、增訂第3項，第1項所定通知廠商將刊登政府採購公報，其性質屬限制或剝奪廠商權利之行政處分，為利機關作成通知之決定前，能完整掌握個案實際情形，對廠商有利及不利之情形均予考量，並能透過多元意見以專業公正判定廠商責任，爰定明應給予廠商口頭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始得認定之，據以作成是否依第一項規定通知之決定。四、增訂第4項，機關認定廠商違反第1項所訂各款情形，為明確化『情節重大』應審酌之要件，列舉機關所受損害之輕重、廠商可歸責之程度、廠商之實際補救

或賠償措施等情形，以利機關認定。」第102條規定：「（第1項）廠商對於機關依前條所為之通知，認為違反本法或不實者，得於接獲通知之次日起20日內，以書面向該機關提出異議。（第2項）廠商對前項異議之處理結果不服，或機關逾收受異議之次日起15日內不為處理者，無論該案件是否逾公告金額，得於收受異議處理結果或期限屆滿之次日起15日內，以書面向該管採購申訴審議委員會申訴。（第3項）機關依前條通知廠商後，廠商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，機關應即將廠商名稱及相關情形刊登政府採購公報。（第4項）第1項及第2項關於異議及申訴之處理，準用第六章之規定。」第103條第1項第3款規定：「依前條第3項規定刊登於政府採購公報之廠商，於下列期間內，不得參加投標或作為決標對象或分包廠商：……三、有第101條第1項第7款至第12款情形者，於通知日起前5年內未被任一機關刊登者，自刊登之次日起3個月；已被任一機關刊登1次者，自刊登之次日起6個月；已被任一機關刊登累計2次以上者，自刊登之次日起1年。但經判決撤銷原處分者，應註銷之。」

㈢查被告為進行112年檔案（含密件解密案件）及檔案清理作業之勞務採購，辦理公開招標，共有3家廠商參與投標，由原告以最低標得標，雙方並於112年1月12日訂定系爭契約，約定價金分12期付款（契約第3條）及應查核之事項（契約第8條、第9條）。另系爭契約之採購說明第4點規定工作事項，履約期限依系爭契約第7條第1款約定，原告應於112年1月10日至112年12月31日之期間內履行採購標的之供應。其間關於「112年檔案管理」部分，原告之履約品質經被告屢次查驗有多處未依照契約規範、機關檔案管理作業手冊之方式履行，致履約品質不佳，經被告於112年2月23日至112年6月12日，共6次函知原告限期改善，此有112年3月9日水保秘字第0000000000號函（原處分卷2第169頁）、112年3月15日

水保秘字第0000000000號函（原處分卷2第171-172頁）、112年4月19日水保秘字第0000000000號函（原處分卷2第183頁）、112年4月26日水保秘字第0000000000號函（原處分卷2第193）、112年5月5日水保秘字第0000000000號函（原處分卷2第205頁）、112年5月16日水保秘字第0000000000號函（原處分卷2第215頁）可稽；另關於「50-81年清查」部分，因原告履約進度嚴重落後，經被告於112年3月9日至112年5月16日，共計5次函請原告於期限內改善並提出工作進度期程，亦有被告112年2月23日水保秘字第0000000000號函、112年3月8日水保秘字第0000000000號函、112年3月29日水保秘字第0000000000號函、112年4月28日水保秘字第0000000000號函、112年5月2日水保秘字第0000000000號函（原處分卷2第155、163、177-178、197、201-203頁）在卷可參。惟原告仍未依限改善完成，被告遂以112年6月27日水保秘字第0000000000號函（原處分卷2第249-250頁）通知原告自文到日起終止契約，並另以112年7月17日水保秘字第0000000000號函通知原告有政府採購法第101條第1項第8款、第10款及第12款規定情形，請原告於文到次日起10日內陳述意見（原處分卷2第253-254頁）。原告以112年7月26日默字第0000000000號函陳述意見（原處分卷2第257-258頁）。嗣經被告於112年7月28日召開採購工作及審查小組審查會議，認定原告之履約情形符合政府採購法第101條第1項第8款、第10款及第12款規定（原處分卷2第259-262頁），被告遂以原處分通知原告，依政府採購法第101條第1項第8款、第10款、第12款及第103條第1項第3款將刊登政府採購公報3個月。原告接獲通知後提出異議，被告經異議處理後，認定原告仍該當政府採購法第101條第1項第8款、第10款、第12款之規定，並作成異議處理結果通知原告（原處分卷2第5-9頁）。原告不服，向工程會提出申訴，經工程會認定本件政府採購法第101條第1項第10款部分為違法而撤銷，另依政府採購法第101條第1項第8款、第12款規定通知將刊登政府購公報部

分，則予以駁回（本院卷1第31-75頁）。原告就駁回申訴部分仍未甘服，提起本件確認訴訟，請求確認原處分關於所適用政府採購法第101條第1項第8款、第12款之規定不利原告部分違法。

㈣原告履約品質經多次查驗均不合格，且屬可歸責於原告之事由致終止契約，情節重大，被告認定本案有政府採購法第101條第1項第8款、第12款情事，適法有據：

1.依系爭契約第2條「履約標的」：「（一）廠商應給付之標的及工作事項（由機關於招標時載明）：112年檔案整理及清理作業勞務承攬（詳採購說明）……」第3條「契約價金之給付」：「契約價金之結算方式採總包價法（依規定計算方式分12個月給付）」第8條「履約管理」第11款：「機關於廠商履約中，若可預見其履約瑕疵，或其有其他違反契約之情事者，得通知廠商限期改善。……。」第9條「履約標的品管」第1款：「廠商在履約中，應對履約品質依照契約有關規範，嚴予控制，並辦理自主檢查。」第2款：「機關於廠商履約期間如發現廠商履約品質不符合契約規定，得通知廠商限期改善或改正。……。」第6款：「審查、查驗……或檢驗結果不符合契約規定者，機關得予拒絕，廠商應免費改善或改正。」（原處分卷1第12、19頁），第16條：「契約終止解除及暫停執行（一）廠商履約有下列情形之一者，機關得以書面通知廠商終止契約或解除契約之部分或全部，且不補償廠商因此所生之損失：……6.因可歸責於廠商之事由，致延誤履約期限，有下列情形者（由機關於招標時勾選；未勾選者，為第1選項）：■履約進度落後20%（由機關於招標時載明，未載明者為20%）以上，且日數達10日以上。百分比之計算方式：（1）屬尚未完成履約而進度落後已達百分比者，機關應先通知廠商限期改善。屆期未改善者，如機關訂有履約進度計算方式，其通知限期改善當日及期限末日之履約進度落後百分比，分別以各該日實際進度與機關核定之預定進度百分比之差值計算；如機關未訂有

履約進度計算方式，依逾期日數計算之。（2）屬已完成履約而逾履約期限，或逾最後履約期限尚未完成履約者，依逾期日數計算之。……9.無正當理由而不履行契約者。10.審查、查驗或驗收不合格，且未於通知期限內依規定辦理者。……12.廠商未依契約規定履約，自接獲機關書面通知之次日起10日內或書面通知所載較長期限內，仍未改善者。……」（原處分卷1第33頁）。準此，機關於履約期間，如發現廠商有可預見履約瑕疵、履約品質不符合契約規定、查驗或檢驗結果不符合契約規定者，除廠商自主檢查外，機關本得通知廠商限期改善或改正。而廠商就系爭採購案如有應可歸責於廠商之事由，而有履約進度落後20%，且日數達10日以上，致延誤履約期限者；或無正當理由而不履行契約者；或審查、查驗或驗收不合格，且未於通知期限內依規定辦理者；或廠商未依契約規定履約，自接獲機關書面通知之次日起10日內或書面通知所載較長期限內，仍未改善之情事之一者，屬履行契約客觀上發生違反約定事由，乃有未依債務本旨為給付之可歸責事由，機關得以書面通知廠商終止契約或解除契約之部分或全部，且情節重大者，依政府採購法第101條第1項第8款、第12款規定，並得刊登政府採購公報。

2.再依機關檔案管理作業手冊第9章編目所定之9.3.6規定：「著錄：指就檔案之內容及其外觀型式加以分析、判斷並據以擇要記錄其事項及特徵之過程。」9.4規定：「處理步驟：各機關辦理檔案編目作業（作業流程，詳加圖9-1，應依檔案所載內容及性質，充分描述其內容及形式特徵，並辦理目錄校核。機關檔案採委外編目者，應注意檔案使用與保管之安全，並於雙方契約明定之。」9.4.1.2規定：「檔案管理人員辦理案件層級編目時，應依檔案所載內容及性質，按下列著錄項目及原則著錄：1.案由項：案由項係指可直接表達案件內容特徵，用以區別另一案件之案由。包括案由、並列案由及其他案由。（1）案由：案由係依照案件主旨或

事由給予適切、簡要文字，表達檔案內容。案由之著錄應以明確表達案件主旨或事由之人、事、時、地、物等文字為原則，著錄文字應簡潔明確並充分揭示案情；案件內容以外國文字撰擬者，案由應以中文著錄。……2.發（來）文者項……（5）發（來）文者或受文者為機關或團體時，其著錄之原則如下：①應以其全稱或通用之簡稱擇一著錄，直注意其一致性，如採用該機關或團體之全稱，其他著錄項目皆以該機關或團體之全稱著錄。……」9.4.2.1規定：「檔案管理人員應以案件或案卷為單元，辦理檔案編目校核作業，校核數量得採全面校核或抽樣方式辦理，抽樣比例得由各機關依管有檔案數量或個別需求訂定。」依上述約定可知，除系爭契約外，系爭採購案之採購說明、機關檔案管理作業手冊，亦具有契約的拘束力，應為兩造所共同遵守。

3.另有關系爭採購案工作內容，依系爭契約第2條所援引之採購說明三記載：「承攬派駐勞工需求：檔案管理人員3名。」四：「工作事項：（一）112年檔案（含密件解密案件）-點收、編目、掃描、整卷、上架、協助調案等事宜，每日完成歸檔案件。（二）檔案清理：50-81年清查、核對、資料登錄、修改、清理及整理等工作。以上工作事項依機關檔案管理作業手冊規定。」七：「工作地點：水土保持局（地址：○○市○○○村○○路0號……。」（原處分卷1第81頁）。其工作內容包含「112年檔案整理」及「50-81年檔案清理」，而系爭採購案之採購說明、投標須知及相關空白表格（原處分卷1第81-103頁）等皆屬公開資訊並經上網公告，原告參與投標理應已詳細閱覽投標文件、知悉工作內容並審慎評估公司能力、人力、事務安排，尚不得以不知工作內容、查驗標準為由卸責。

4.經查，原告於簽約後依約派駐3名人員於被告辦公處所進行履約，並指派謝佳儒為原告之派駐聯絡人員（原處分卷1第143頁）。關於前揭「112年檔案」之點收、編目、掃描、整卷、上架、協助調案等事宜，及「50-81年檔案清理」，相

關工作內容之具體執行方式，被告早於112年2月13日召開工作會議，並作成決議：「……三、有關紙本辦結存查公文於公文歸檔時，併同歸檔送件單及檢核表送檔案室點收……廠商對本局之檢核表『附件』欄位未顯示數量部分，本局已修正，檢核表格式，並要求各單位確實依附件數量填寫（附件2）。四、本案工作項目清理50-81年清查、核對、資料登錄、修改、清理及整理等工作，廠商應辦理以下事項（一）清查範圍：為50-81年檔案，約為4,093卷，59,172件，檔案均裝箱放置於本局原資訊科及綜合宣導科辦公室。（二）清查方式：清查檔案保存狀況，依所附檔案清查清單（紙質類），除正常情形免填文號外，若勾選2-7項次檔案狀況，請加註相關資訊，勾選7.其他，並註明實際情形及文號（例如目錄資訊與原件不符），詳參附件3。（三）編目資訊有誤，應修正；如未編目，應辦理編目作業……（四）更新案卷目次表：修正或新增案件，列印新的目次表……（五）存放位置……（六）辦理期程：50-70年檔案於112年6月30日前完成清查作業；71-81年檔案於112年11月30日前完成清查作業。……六、本案履約管理第8條第2款規定履約標的材料、機具、設備、工作場地設備等，除契約另有規定外，概由廠商自備，請廠商依約定規定辦理。」（原處分卷1第147-153頁）。原告之派駐人員均出席該次會議，有會議簽到表在卷可查（原處分卷1第149頁）。顯見，原告業已知悉相關工作事項應如何具體執行、檔案清理工作之檔案件數、年度與預定期程等事項，被告並提供「行政院農業委員會水土保持局公文歸檔注意事項檢核表」（下稱「歸檔檢核表」）及「檔案清查清單（紙質類）」（下稱「檔案清查單」）予原告，俾憑日後作為檢核查驗工作成果之基準。

5.再者，「112年檔案管理」之工作事項，系爭契約之採購說明已明定應依「機關檔案管理作業手冊」規定執行之（原處分卷1第81頁）。依「機關檔案管理作業手冊」第9章「編目」9.4.1「檔案著錄」規定：「檔案著錄包括案件及案卷

二層級……9.4.1.1檔案著錄來源及著錄時機應依下列原則辦理：1.案件層級（1）著錄來源：包括發（來）文機關全銜、文別、受文者、機密等級……解密條件、保存年限、發（來）文日期、發（來）文字號、本文及附件等來源。（2）著錄時機：完成編案件作業及檔號編訂後，應進行案件層級編目作業。2.案卷層級（1）著錄來源……（2）著錄時機：案卷所涉案情，已結案或半年內無新增案件時，應即進行案卷層級編目作業。9.4.1.2檔案管理人員辦理案件層級編目時，應依檔案所載內容及性質，按下列著錄項目及原則著錄：1.案由項……2.發（來）文者項……3.文件形式項……4.密等及保存年限項……5.相關編號項……6.日期項……7.媒體型式項……8.檔案外觀項…9.關聯項……。9.4.1.3檔案管理人員辦理案件層級編目時，應依檔案所載內容及性質，按下列著錄項目及原則著錄：……4.檔案應用項……⑴應用限制：為提供民眾申請應用檔案及機關決定檔案應用申請案件准駁時之參考，並因應機關辦理永久保存檔案移轉之需要，應用限制依下列原則著錄：……」（原處分卷2第879-880、892-893頁），已詳述檔案著錄包括「案件」及「案卷」二層級，且檔案管理工作有一定之處理步驟，其規範內容亦屬具體明確，且參照前揭被告於112年2月13日召開工作會議，告知原告相關派駐人員之具體執行內容，原告就此契約規範所要求之特定履約方式，尚難諉為不知，即便有不瞭解之處，亦非不可就近詢問被告機關內相關承辦人員。然而，經被告查驗結果，發現其工作內容有案由項未完整摘要、發（來）文者項登載錯誤、文件形式項登載錯誤、密等及保存年限項登載錯誤、相關編號項登載錯誤、日期項登載錯誤、檔案外觀項登載錯誤、檔案應用項登載錯誤等問題，此有被告112年案件校核抽樣錯誤態樣總表、各月份案件校核抽樣明細表、案件/案卷編目校核單等件在卷可稽（本院卷1第241-258、289-786頁），堪信為真實。其各月份查驗情形如下：

⑴112年1月份抽檢104件，錯誤率為69.23%（部分案件並有多項錯誤情形），經被告發文限期於112年3月2日前改善完成（原處分卷2第155-160頁）。

⑵112年2月份抽檢101件，錯誤率為73.26%（部分案件多項錯誤），被告發文限期於112年3月13日前改善完成並請原告辦理自主檢查及加強履約品質（原處分卷2第163-168頁）。

⑶112年3月份第1次抽檢100件，錯誤率為55%，主要缺失為「案由項未完整摘要」及「檔案外觀項登載錯誤」（原處分卷2第183-191頁）；112年3月份第2次抽檢20件，錯誤率為50%，主要缺失與前次相同，經被告發文限期於112年5月3日前改善完成（原處分卷2第197-200頁）。

⑷112年4月份抽檢95件，錯誤率為39%，主要缺失仍為「案由項未完整摘要」，經被告發文限期於112年5月10日前改善完成（原處分卷2第205-211頁）。

⑸112年5月份抽檢95件，錯誤率為48%，主要缺失仍與3月及4月份相同，經被告發文限期於112年6月15日前改善完成（原處分卷2第239-242頁）。

6.依前揭「機關檔案管理作業手冊」9.4.1.2之規定，檔案管理人員辦理案件層級編目時，本應依檔案所載內容及性質，著錄案件內容，其中有關「案由項」之著錄原則為：「案由項係指可直接表達案件內容特徵，用以區別另一案件之案由。」及「案由係依照案件主旨或事由給予適切、簡要文字，表達檔案內容。案由之著錄應以明確表達案件主旨或事由之人、事、時、地、物等文字為原則，著錄文字應簡潔明確並充分揭示案情；案件內容以外國文字撰擬者，案由應以中文著錄。」此一標準明確且能執行，並無原告所稱審查標準不合理之情事，然就「案由項未完整摘要」缺失部分（具體細項部分包含「案由未能簡潔明確、未揭示具體案情」、「過於繁複，未予綜整」、「案由照錄主旨，未移除公文用語（線上案件批次著錄）、「無法看出是收受、協辦、主辦或著錄不安整或不一致」等），經被告查驗發現缺失後發文

通知改善或改正，惟原告仍持續有此項缺失，且錯誤率未見明顯減少（本院卷1第245-258頁）。另對於其他錯誤部分，亦有相同情形。可知其並未依契約約定之要求，落實執行著錄案由等項，亦未於期限內改善缺失，整體檔案作業錯誤率介於為39%～73.26%間，從而被告認其履約品質不佳，即非無據。是原告主張「被告所提案件校核抽樣明細表內容，僅以勾選方式標註有『案由項未完整摘要』之缺失，並未敘明缺失類型，或有何不符合『機關檔案管理作業手冊』9.4.1.2之規定，亦無建議改善之內容，就此缺失之認定，實難令原告甘服。」等語應非事實，核屬事後卸責之詞，難謂可採。

7.至於「50-81年檔案清理」工作部分，被告已於上開112年2月13日之工作會議中告知原告履約卷數為4,093卷，共計5萬9,172件（原處分卷1第147-153頁），依契約第3條約定，契約價金之結算方式採總包價法（依規定計算方式分12個月給付），且被告於112年2月13日召開之工作會議，業已決議：「……（六）辦理期程：50-70年檔案於112年6月30日前完成清查作業；71-81年檔案於112年11月30日前完成清查作業。」原告之派駐人員均出席該次會議（原處分卷1第149頁），已如前述，原告應瞭解該工作範圍及其辦理期限，被告並發函通知原告應按月計算應完成之數量，俾作為每月付款之依據（原處分卷2第193頁），故應由原告自行管控進度，以免延誤。惟原告於112年4月份及5月份僅清理完成350（63＋287）件（原處分卷1第317-322頁），且錯誤率分別為90%（原處分卷1第171-192頁）及53%（原處分卷1第309-315頁）。而依系爭契約第9條第1款約定，廠商在履約中應對履約品質依照契約有關規範嚴予控制，並辦理自主檢查。其間經被告發函告知進度落後，原告就工作事項之品質及進度管理應辦理自主檢查，並提出工作進度期程等語（原處分卷2第193、201-202、205、215頁）。但原告未向被告提出任何期程及改善說明，僅於112年4月21日、5月15日表示契

約內並無每日進度規定，將由本公司自行控管進度，並於112年12月31日前完成等語回覆（本院卷1第89、91頁），雖契約履約期限至112年12月31日止，且被告於112年2月13日召開之工作會議決議「辦理期程：50-70年檔案於112年6月30日前完成清查作業；71-81年檔案於112年11月30日前完成清查作業」，因屬簽約後之要求，或可解釋係機關對於完成期限的期許，然在上開原告於112年4月21日表示：「契約內並無每日進度規定，將由本公司自行控管進度」等語之後，迄至被告112年5月18日、6月12日分別通知查檢結果，原告就此部分工作之完成比率仍僅約0.59%（350件/59,172件=0.59%），而錯誤率亦高達90%及53%，並無明顯改善。單以「50-81年檔案清理」一項工作而言（原告尚有「112年檔案管理」工作），原告履約之進度明顯落後，經通知後仍未改善，顯難以期待原告在剩約6個月餘之履約時間內，能有效管控與執行其餘4,000餘卷（58,822件）舊檔案之工作。原告猶以「契約內並無每日進度規定，將由本公司自行控管進度」等語抗辯，難認其就契約之權利行使及義務履行符合誠實信用原則，所言應屬為自己怠於履約開脫之飾詞，不足憑採，被告認定原告未依被告通知改善瑕疵，尚非無據。

8.綜上，原告執行系爭採購案中「112年檔案管理」部分，依照被告統計，於112年1月至5月錯誤率達39%至73.26%；就「50-81年檔案清理」部分，錯誤率高達90%及53%，完成進度比例僅有0.59%。又本件系爭採購案因原告就「112年檔案管理」部分，經被告屢次查驗均有多處未依照契約規範、機關檔案管理作業手冊之方式履行，致有履約品質不佳之違約情事，由被告於112年2月23日至112年6月12日，共6次函知原告限期改善；另原告就「50-81年清查」部分，亦有錯誤率偏高及履約進度嚴重落後情形，由被告於112年3月9日至112年5月16日，共計5次函請原告於期限內改善並提出工作進度期程，已如前述，惟由被告與原告之聯繫過程得見，在被告多次通知改善後，原告仍未有明顯改善，僅表示

其系爭契約內無每日進度規定，無進度落後之問題（本院卷1第89、91頁），除固執於一己對於違反契約精神之片面解釋外，並對於「112年檔案管理」、「50-81年檔案清理」等工作項目錯誤率偏高或進度落後均未積極尋求解決之道，致該等情事始終存在，是上開履約違失部分自可歸責於原告。被告遂於112年6月27日通知原告自文到日起終止契約（原處分卷2第249-250頁），並另於112年7月17日通知原告有政府採購法第101條第1項第8款及第12款規定情形（第10款部分嗣經申訴審議撤銷），請原告於文到次日起10日內陳述意見（原處分卷2第253-254頁），原告始於112年7月26日表示被告就品質問題乙事未附相關資料，且刁難原告僱用特定人員派駐於機關工作、無故撤除履約使用之電腦及周邊設備等使原告無法履約等語（原處分卷2第257-258頁）。而原告經查驗不合格後，經被告多次告知應改善及該如何改善之具體內容，然原告仍未依被告通知加以改善，或有何積極措施，導致錯誤率仍持續偏高、進度落後，其情節顯已達重大之程度。從而，被告據以認定原告有政府採購法第101條第1項第8款「查驗或驗收不合格，情節重大」、第12款「因可歸責於廠商之事由，致解除或終止契約，情節重大」之情事，以原處分通知原告將刊登政府採購公報，應屬有據，於法並無不合。

㈤雖原告主張「被告於112年3月間無故撤除履約所需機具設備，應認係可歸責被告致原告無法繼續履約之情狀。況原告於111年度時亦有承攬被告同一類型之採購案（即111年檔案管理），該時使用之相關電腦設備均係由被告所提供。」等云，然查，系爭契約第8條本即約定：「履約管理……（二） 契約所需履約標的材料、機具、設備、工作場地設備等，除契約另有規定外，概由廠商自備。」被告於112年2月13日召開「112年檔案管理及清理作業勞務採購承攬案」第2次工作會議時，亦告知原告關於履約標的材料、機具、設備、工作場地設備等，應由原告自備乙事（原處分卷2第1

48頁）。被告嗣以112年3月2日水保秘字第0000000000號函請原告自備履約標的材料、機具、設備、工作場地設備等，並要求原告於112年3月12日前備妥履約（原處分卷2第161頁），再參被告112年3月29日水保秘字第0000000000號函說明所載：「……截至112年3月27日止貴公司已備妥履約所需之3台筆電及2台掃描機，尚缺印表機，再請貴公司於文到之次日起10日內限期改善完成。」等語（原處分卷2第177頁），在在顯示原告知悉其履約時應自備相關履約機具及設備，原告並無請求提供之權利，被告亦無為其準備之契約義務，是其主張被告撤除履約所需機具設備，導致其無法繼續履約云云，要屬卸責之詞，難謂可採。

㈥另原告主張其依系爭契約聘僱相關人力進行勞務工作，自有「機關檔案管理人員員額配置計算方式」之適用，其於6月間發函表明欲就系爭採購案增加人力，難認原告有何不積極配合改善之情狀等云。經查，系爭採購案之採購說明、投標須知等資訊皆依法公開上網，原告參與投標理應詳細閱覽投標文件、知悉工作內容並審慎評估公司能力、人力及事務安排，確認其得以在標規規範之3名派駐人員（系爭契約第2條援引採購說明三）前提下完成工作項目並提出符合契約品質之內容。原告並未提出曾於公告或邀標期間對於上開招標文件規定異議或請求釋疑之事證，且於簽約後確實依約派駐3名人員於被告辦公處所進行履約，並指派謝佳儒為原告之派駐聯絡人員（原處分卷1第143頁），尤其謝佳儒更係在原告得標前即長時間在被告處從事相關工作，此經謝佳儒到庭結證屬實（本院卷1第565-567頁），對此項業務理當嫻熟，可知原告在參與系爭採購案投標時並不認為有標規人力不足之問題。然其在履約期間之工作內容仍有錯誤率偏高、進度落後等情事，顯有可歸責於己之事由，尚不得以人力不足為由卸責。另機關檔案管理作業手冊第6章「人力資源管理」規定，係針對各機關管理檔案，應設置或指定檔案管理專責單位或人員，其作業包括分析機關檔案管理業務量、設置或指

定檔案管理專責單位或人員，與人員選用、訓練及人力需求檢討等事項，並適用中央行政機關組織基準法、中央政府機關總員額法、公務人員任用法、公務人員訓練進修法、聘用人員聘用條例、公務人員訓練進修法施行細則、行政院及所屬機關學校公務人員訓練進修實施辦法、地方行政機關組織準則、機關檔案管理單位及人員配置基準、檔案管理人員專業倫理及服務守則等規定，進行檔案人力資源管理。且此章所稱檔案管理人員係指「取得公務人員任用資格者」及「未取得公務人員任用資格之現職人員或約聘（僱） 人員，應依聘用人員聘用條例規定」，並設有學經歷資格限制，其中表6-1「機關檔案管理人員員額配置計算方式」則係對於該章節規範之檔案管理人員員額所為之原則性安排（原處分卷2第868-872、877頁）。查原告雖以112年6月12日默字第0000000000號函請增加派駐人員（本院卷1第295頁），經被告以112年6月14日水保秘字第0000000000號函覆以：「……二、查機關檔案管理作業手冊（以下簡稱手冊）第6章，係指各機關依中央政府機關總員額法或地方行政機關組織準則之規定，進行檔案人力資源管理。三、本局並無增加旨案契約規定範圍以外工作，請貴公司依契約履行標的及工作事項。」（本院卷1第293頁）。原告既為系爭採購案之得標廠商，並非行政機關，且其派駐勞工亦非屬此章節規範之檔案管理人員，當無機關檔案管理作業手冊中表6「機關檔案管理人員員額配置計算方式」之適用，原告自應依系爭採購案契約約定履約。是原告此部分主張，亦難憑採。

㈦至於原告主張其依約簽署相關保密協議，倘非被告有何刻意刁難之意圖，實難想像為何履約相關文件無法提供予原告進行確認；被告所提案件校核抽樣明細表未敘明缺失類型、無改善建議、112年4月前之校核抽樣明細欠缺合理基礎、不符合行政明確性原則，被告不願提供查核文件、紀錄等各節。經查：

1.被告依系爭契約第8條、第9條約定，原告在履約中，本應對履約品質依照契約有關規範嚴予控制，並辦理自主檢查，而被告亦得查驗，如發現有履約品質不符合契約規定者，除得通知原告限期改善或改正外，並得予拒絕其履約給付。被告為辦理校核作業，於每月抽查前一個月歸檔案件，就原告已完成著錄「歸檔清單（已點收已著錄）」辦理案件校核（查驗圖片見本院卷1第517頁），並由系統產出「案件校核單」。依機關檔案管理作業手冊9.4.2.1規定，檔案管理人員應以案件或案卷為單元，辦理檔案編目校核作業，校核數量得採全面校核或抽樣方式辦理，被告乃就每單位抽10件，未達10件者全抽，並依作業手冊第9章編目案件著錄之各欄位（原處分卷2第880-899頁）等項目校核。再者，原告派駐勞工著錄錯誤之處，被告查驗人員均於「案件校核單」上將錯誤處框列，並著錄正確的資訊，明確修正於「案件校核單」上，此觀被告查驗所作成之112年1月-5月案件/案卷編目校核單即可知（原處分卷2第289-785頁），被告於簽陳單位長官核閱後即將該校核單交付「原告指定」派駐窗口謝佳儒簽收（見原處分卷2第787-795，799-805頁），而原告派駐勞工係依案件校核單內容於系統修正，此從原告修正後之內容與案件校核單提供之正確資訊一致亦可得知（例如：原處分卷2第289、316、319、383、571、572、642、731、744頁所列錯誤，於原告修正後之內容與案件校核單一致，本院卷1第519-541頁）。另原告指定派駐窗口謝佳儒於112年2月24日「15時11分」曾電郵給被告承辦人廖梅琇「今天公司收到有關校核的公文，但是我們沒有收到要修正的校核單，公文上面說要3/2前修改完成，請先提供校核單給我們修正，以利作業，謝謝！」（本院卷1第543頁），被告隨後提供校核結果予謝佳儒，此從原處分卷2第787頁簽收人員謝佳儒旁記載「0224/1540」即可得悉。又112年5月份簽收單謝佳儒亦註明「本公司派駐人員於6/13下午收到要改正之校核單……本公司先配合修正……」，而關於原告之派駐人員謝佳儒確

實簽收「案件校核單」一情，亦經證人謝佳儒到庭結證屬實（本院卷1第570頁），在在均足以證明原告確已收到框註明確之改善建議資料無訛，並無原告所稱履約相關文件無法提供之問題。又本件履約地點為被告機關所在地（原處分卷1第81頁），已如前述，是被告基於文件機密性的考量，未允許原告之派駐人員攜出機關之外，衡情亦不致於影響原告之履約，是原告據此主張其無法確認云云，亦非可採。

2.雖證人謝佳儒於本院審理時證稱不確定鈞院提示校核單是否為當初簽的那一份云云（本院卷1第570頁），然因原告履約著錄錯誤甚多，作證當時雖無法逐一確認，惟從前揭說明及證據資料可知，原告確實有收到校核單，且證人謝佳儒亦證述其等係依照校核單完成修改（本院卷1第569頁），亦與前開本院所認定被告提供之查驗結果並無不明確情事一節相符，是證人謝佳儒證稱不確定本院所提示之前揭校核單是否其所簽收之物，尚難為有利原告事實之認定。另系爭採購案之採購說明、投標須知等資訊皆依法公開上網，原告參與投標本應詳細閱覽投標文件、知悉工作內容並審慎評估公司能力、人力及事務安排，確認其得以在契約規範下完成工作項目並提出符合契約品質之內容，不得以不知工作內容、查驗標準等為由卸責。至於具體工作內容部分，不僅系爭契約及「機關檔案管理作業手冊」均已詳載，被告更於112年2月13日召開工作會議，明確告知原告相關工作事項應如何具體執行、檔案清理工作之檔案件數、年度與預定期程，並提供「歸檔檢核表」及「檔案清查單」予原告（原處分卷1第148頁），原告之派駐人員均出席該次會議，對於前揭內容知之甚詳。被告歷次查驗缺失內容，既已提供案件校核抽樣明細表，並載明文號及相對應修正之欄位，且每月同步將案件校核結果（即校核單）交由原告聯絡窗口謝佳儒簽收，以辦理後續修正事實，原告猶稱其未收到改善建議、校核抽樣明細表未敘明缺失類型、欠缺行政明確性原則、被告刻意刁難等云，與事實不符，不足採信。

㈧另原告主張被告原同意原告採用批次著錄，但於履約過程恣意變更履約方式，造成原告履約之困擾，且經確認「機關檔案管理作業手冊」亦無禁止使用批次著錄之方式，併參證人謝佳儒證稱被告之上級機關農委會（即現行農業部）亦係採用批次著錄之方式為著錄，況縱然批次著錄內容有誤，亦可再逐筆進入修改，並無所謂造成被告困擾之情事，而被告違反機關檔案管理作業手冊之要求，限制原告不得採行批次著錄方式為之，使履約人力吃緊，卻又不同意原告增加履約人力，就此實難認被告主張為有理由等云。經查，依機關檔案管理作業手冊第九章編目規定，檔案管理人員辦理案件層級編目時，應依檔案所載內容及性質，按下列著錄項目及原則著錄，案「件」著錄作法包括著錄來源：包括發（來）文機關全銜、文別、受文者、機密等級及保密期限或解密條件、保存年限、發(來）文日期、發（來）文字號、本文及附件等來源（原處分卷2第878-891頁）。被告採用之公文系統雖有批次線上著錄功能（本院卷1第443頁），然被告為積極建立正確、標準檔案管理作業，遂依作業手冊規定辦理案件/案卷著錄，以利後續檔案保管、移轉/移交、銷毀等作業，性質上應採用逐條著錄方式辦理。且被告亦係直接要求原告須採逐條著錄方式進行，此從兩造另案就原告承攬被告「111年度文書檔案處理暨105年度檔案立案編目回溯作業勞務承攬案」涉訟之民事案件（即臺灣南投地方法院112年度建字第25號），當時原告派駐人員即證人謝佳儒證稱：「110年度只有紙本部分，線上公文110年的都是做批次著錄。線上公文開始做我印象是從111年度被要求。」「110年的線上公文印象中都是批次著錄，我們被要求線上公文要著錄是從111年度開始，110年度就是處理紙本公文。」及原告派駐人員即證人許芳綺證稱：「（問：請提示鈞院卷第61頁，『科長有要求我們要做』，是要你們做什麼？做批次著錄還是什麼？）逐條著錄。」「（問：逐條著錄及批次著錄是否不同？）不同。」「（問：請說明批次著錄？）按一個按鍵，

系統會自動產生流水號讓公文顯示的狀態已經是完成的狀態；逐條著錄是要一筆一筆對內容與公文是否相同，還要修改案由，讓其符合公文的案件標題。」「（問：你方才提及『111年度科長撈資料發現少部分沒有做著錄，所以請我們做』，所以是被告機關科長指示你們去做？）科長指示我們做逐條著錄，不是批次著錄。」（本院卷1第451-464頁），可見在原告承攬被告「111年度文書檔案處理暨105年度檔案立案編目回溯作業勞務承攬案」時，被告即已要求原告派駐人員應採用逐條著錄方式進行，而非線上批次著錄。至於所舉證人謝佳儒於本院審理時證稱：「（問：112年1月時是採批次著錄？）答：對（問：當時批次著錄是被告表示可以使用的方式？）答：對（問：是何人表示可以使用？）答：是科長表示可以使用，是簡韋琪科長表示可以使用。」等語（本院卷1第567頁），然該證人於同日證詞中亦坦承：「（問：妳們在執行工作時，被告機關有沒有曾經禁止妳們使用批次著錄的方式？）有。（問：是什麼時候？）之前做檔案作業的時候，線上的公文都是採批次著錄方式，然後從112年，我忘記是幾月開始，1月時我們也是線上批次著錄，可是我不知道約在幾月開始變成說我們不能批次著錄，要逐條著錄……。」等語（本院卷1第566-567頁），除與上開民事案件相關證人之證詞有所不符外，且其證述之內容多存有不確定語氣，自難為有利原告事實之認定。準此，原告主張被告112年系爭採購案履約過程恣意變更履約方式等云，應與事實不符，不足採信。

㈨再者，依系爭契約第8條「履約管理」第11款、第9條「履約標的品管」第2款、第6款（原處分卷2第25、31頁）約定，原告之履約應符合契約之要求，如經被告查驗有不符合契約之情形，本得通知改善，原告應依被告之通知改善或改正，已如前述。雖原告陳稱不知被告是如何認定原告業已完成履約的部分等語，然依原告所提出甲證6「水土保持局112年檔案管理及清理作業勞務承攬採購案承攬業務檢核表」所列為

契約規定工作項目（本院卷1第101、545頁），各項目數據來自於公文系統及實體檔案作業情形，公文系統所產置之歸檔清單，篩選條件有「已點收未著錄」及「已點收已著錄」，即能得知點收、著錄是否完成，此有該業務檢核表、文書檔案管理資訊系統歸檔清單可資比對（本院卷1第545、546頁）。而證人即原告之派駐人員謝佳儒亦到庭證稱：「（問：提示乙證36『水土保持局112年檔案管理及清理作業勞務承攬採購案承攬業務檢核表』與證人，請問上面檢核人員簽名是否你所簽？）答：對。（問：請看表格上面有『自主檢核』欄位，這部分的檢核是由誰完成的？）答：依各組室的人，看組別、科室是看誰負責的，就由誰來完成。（問：『檢核項目』下『點收』欄位完成2614件是如何得出這個數字？）答：是系統產出，會有點收幾件公文，公文進來會點收。（問：這上面的數字是否你所填寫？）答：是。（問：「自主檢核」各欄位記載的數字是否按你所說的系統產出，由你填寫的方式完成？）答：是。」等語（本院卷1第572頁），其已明確證稱前揭承攬業務檢核表「自主檢核」係伊所填寫，自當對於「自主檢核」欄位有關點收、著錄、掃描、整卷、密件著錄、密件歸檔等項目所記載「完成」及「未完成」之件數甚為瞭解，惟原告卻於訴訟中聲稱不知被告是如何認定原告業已完成履約的部分等語，應屬事後推卸之詞，顯非可採。

七、綜上所述，原告主張尚非可採，被告作成原處分通知原告，依政府採購法第101條第1項第8款、第12款、第103條第1項第3款規定將刊登政府採購公報3個月，核無違誤。原告訴請確認原處分關於所適用政府採購法第101條第1項第8款、第12款之規定不利原告部分違法，即無理由，應予駁回。

八、本件事證已臻明確，兩造其餘攻擊防禦方法及聲明陳述，於判決結果無影響，爰不逐一論列，附此敘明。

九、據上論結，本件原告之訴為無理由，判決如主文。

中　　華　　民　　國　　114　　年　　5　　月　　1　　日

審判長法官　劉錫賢
法官　林靜雯
法官　郭書豪

以上正本證明與原本無異。

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者，應於判決送達後20日內補提上訴理由書（須附繕本）。未表明上訴理由者，逕以裁定駁回。

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
㈠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。
㈡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. 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。
是否符合㈠、㈡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㈠、㈡所示關係之釋明文書影本及委任書。	

中　　華　　民　　國　　114　　年　　5　　月　　1　　日

書記官　莊啟明