

最 高 行 政 法 院 判 決

109年度上字第783號

上 訴 人 仲厚企業有限公司

代 表 人 孫燕煌

訴訟代理人 吳光陸 律師

吳揚 律師

被 上 訴 人 國防部

代 表 人 邱國正

訴訟代理人 徐克銘 律師

參 加 人 台超科技股份有限公司

代 表 人 姚萬貴

訴訟代理人 蔡玫真 律師

上列當事人間政府採購法事件，上訴人對於中華民國109年4月30日臺北高等行政法院107年度訴字第893號判決，提起上訴，本院判決如下：

主 文

上訴駁回。

上訴審訴訟費用由上訴人負擔。

理 由

一、本件被上訴人代表人由嚴德發變更為邱國正，茲據其現任代表人具狀聲明承受訴訟，核無不合，應予准許。

01 二、事實概要：被上訴人辦理「廢彈處理中心委託民間經營案」
02 採購案（採購編號：G107005L003，下稱系爭採購案），採
03 限制性招標，預算金額新臺幣（下同）7億9,483萬5,000
04 元，民國106年7月25日公告，106年8月25日更正公告，採限
05 制性招標，公開評選優勝廠商，106年8月30日開標，計有上
06 訴人、參加人及祖樹企業股份有限公司3家廠商參標。經被
07 上訴人審查投標廠商資格及投標文件，均判定合格。且經評
08 選委員會評定參加人為第1優勝廠商，並於同年9月27日決標
09 予參加人，同時將決標結果通知上訴人，復於同年10月11日
10 公告決標。上訴人不服被上訴人106年8月30日認定參加人符
11 合投標資格，及決標予參加人（下合稱原處分），分別以106
12 年8月30日異議書（同年9月31日文到被上訴人）及106年9月2
13 9日異議書（同年10月11日文到被上訴人）提出異議，被上
14 訴人則分別以106年9月8日國採購包字第1060005126號函及1
15 06年10月20日國採購包字第1060005792號函作成原異議處理
16 結果（下合稱異議處理結果），均維持原處分。上訴人復不
17 服被上訴人所為之異議處理結果，提起申訴，亦經行政院公
18 共工程委員會於107年5月11日分別以訴1060294號及訴10603
19 72號採購申訴審議判斷駁回（下合稱申訴審議判斷）。上訴
20 人猶未甘服，提起本件行政訴訟，訴請撤銷原處分、異議處
21 理結果及申訴審議判斷（均含資格標決定及決標決定）。經
22 原審法院107年度訴字第893號判決（下稱原判決）駁回其訴
23 後，提起本件上訴。

01 三、上訴人起訴主張及被上訴人暨參加人在原審之答辯及聲明，
02 均引用原判決之記載。

03 四、原判決駁回上訴人之訴，係略以：(一)參加人投標時檢附其與
04 上訴人共同履約第1期委託經營案及第2期委託經營案之共同
05 投標協議書、開標、決標紀錄、訂購軍品契約、驗收結算證
06 明書及接收暨會驗結果報告單，而第1期、第2期委託經營案
07 契約金額均為5億3,360萬925元，共計10億6,720萬1,850
08 元，履約金額第1期、第2期分別為5億2,520萬284元、4億3,
09 440萬2,617元，共計9億5,960萬2,901元。依上揭2案之共同
10 投標協議書所載「主辦項目及所占契約比率」，參加人為
11 「研究發展、資金籌措、財務管理、督導營運，所占比率7
12 0%」，依共同投標辦法第15條規定，計算參加人之實績第1
13 期、第2期契約金額各為3億7,352萬648元，履約金額分別為
14 3億6,764萬199元及3億408萬1,832元（4捨5入至整數位），
15 已符合單次契約金額不低於6,358萬6,800元，或累計金額不
16 低於1億5,896萬7,000元之特定資格規定。則被上訴人據以
17 認定參加人實績符合規定，而符合系爭採購案計畫清單（1
18 8）備註1.投標廠商資格特定資格，亦屬有據。(二)依共同投
19 標辦法第10條第1項規定，共同投標協議書應納入契約，是
20 以，不論被上訴人是否納入契約，均不影響參加人共同投標
21 之事實。又第1期、第2期委託經營案之軍品契約，雖僅由上
22 訴人以代表廠商之身分簽署，惟依該2期契約書1.6定義之約
23 定，參加人既為共同投標廠商之一，自為契約當事人。至上
24 訴人所援引之臺灣高等法院104年度重上更(一)字第74號民事

01 判決，業經最高法院106年度台上字第2331號判決理由中明
02 白認定參加人為第1期委託經營案之契約當事人。又第2期委
03 託經營案契約為第1期委託經營契約之延續，參加人自亦為
04 第2期委託經營案之契約當事人。(三)上訴人請求更正第2期委
05 託經營案之驗收證明書中廠商名稱欄所載「仲厚企業有限公
06 司與共同投標商台超科技（股）有限公司」一案，業經原審
07 法院以107年10月11日106年度訴字第1713號判決駁回上訴人
08 之訴，亦經本院以上訴人就其非依法申請之事件，對非行政
09 處分之第2期委託經營案之驗收證明書，提起課予義務訴
10 訟，其起訴自屬不備要件，應予裁定駁回為由，以109年1月
11 20日109年度判字第21號判決駁回上訴在案。第2期委託經營
12 案之驗收證明書廠商既經載明：「廠商名稱仲厚企業有限公
13 司與共同投標商台超科技（股）有限公司」，則參加人自得
14 執之作為系爭採購案之實績證明文件。況參加人除提出驗收
15 結算證明書外，尚提出共同投標協議書等相關文件，被上訴
16 人據此審核參加人之履約實績，尚難認有誤。上訴人以第2
17 期委託經營案之驗收結算證明書記載之廠商參加人有誤，已
18 提出訴願，該期實績不得作為參加人實績之依據，洵無足
19 採。(四)依第1期、第2期委託經營案契約1.1本契約標的為委
20 託經營及廢彈處理，而共同投標協議書記載參加人主辦項目
21 為「研究發展、資金籌措、財務管理、督導營運」，換言
22 之，參加人並不僅負責資金籌措及財務管理，還須負責督導
23 營運及研究發展，難謂其主辦工作與該案履約標的無涉。故

01 上訴人據此主張參加人僅負責財務管理，不具承做能力，亦
02 難參採等由為據。

03 五、上訴意旨略以：(一)上訴人在原審已提出諸多事證說明參加人
04 並非第1、2期委託經營案之契約當事人，且臺灣高等法院10
05 4年度重上更(一)字第74號民事判決亦認定參加人非契約當事
06 人。參加人以該第1、2期之驗收決算書為符合特定資格之證
07 明文件投標系爭採購案，被上訴人竟予同意，認參加人就第
08 3期ADC之投標符合特定資格，此認定實屬有誤。即參加人不
09 具系爭採購案之相當經驗或實績而不符投標資格，惟原判決
10 就此未說明上訴人主張之理由何以不採，自屬判決不備理
11 由。(二)依共同投標辦法第15條規定，共同投標廠商各成員之
12 履約實績，應先以主辦項目為認定前提，而非僅以金額判
13 斷。本件履約項目僅為廢彈處理，參加人與上訴人合作為共
14 同投標廠商，僅係在財務方面之出資，二人間為異業合作，
15 並非同業合作。則在第1、2期共同投標協議書均未更異之情
16 形下，履約實績當然僅能依照共同投標協議書主辦項目為認
17 定，亦即能履行者為上訴人，參加人自始即無處理廢彈技
18 術，自不可以第1、2期為其履約實績。第2期之結算驗收證
19 明書記載參加人亦為廠商有誤，被上訴人自不可以該誤載之
20 第2期結算驗收證明書認定參加人具有履約實績。尤其參加
21 人在第2期向被上訴人聲請變更代表廠商為伊，被上訴人均
22 以其無履約能力否准，如何能認參加人有第1、2期之履約實
23 績。又按諸經驗法則，如參加人有履約能力，得以承做ADC
24 案工作，其又有資金，本可單獨投標，何以尚與上訴人訂立

01 共同投標協議書而不自行投標。上訴人在原審已提出諸多主
02 張與證據，證明參加人不具處理系爭採購案之相當經驗或實
03 績，然原判決就上訴人提出之主張與證據均未審酌，且就上
04 訴人對此提出之攻擊防禦方法何以不採，亦未於判決說明，
05 顯有行政訴訟法第243條判決不適用共同投標辦法第15條及
06 適用該條不當之違背法令，亦有判決不備理由之違誤。

07 六、本院經核原判決於法無違，茲就上訴意旨論斷如下：

08 (一)政府採購法第25條規定：「(第1項)機關得視個別採購之
09 特性，於招標文件中規定允許一定家數內之廠商共同投標。

10 (第2項)第1項所稱共同投標，指2家以上之廠商共同具名
11 投標，並於得標後共同具名簽約，連帶負履行採購契約之
12 責，以承攬工程或提供財物、勞務之行為。(第3項)共同
13 投標以能增加廠商之競爭或無不當限制競爭者為限。(第4
14 項)同業共同投標應符合公平交易法第15條第1項但書各款
15 之規定。(第5項)共同投標廠商應於投標時檢附共同投標
16 協議書。(第6項)共同投標辦法，由主管機關定之。」第3
17 6條規定：「(第1項)機關辦理採購，得依實際需要，規定
18 投標廠商之基本資格。(第2項)特殊或巨額之採購，須由
19 具有相當經驗、實績、人力、財力、設備等之廠商始能擔任
20 者，得另規定投標廠商之特定資格。(第3項)外國廠商之
21 投標資格及應提出之資格文件，得就實際需要另行規定，附
22 經公證或認證之中文譯本，並於招標文件中訂明。(第4
23 項)第1項基本資格、第2項特定資格與特殊或巨額採購之範
24 圍及認定標準，由主管機關定之。」依政府採購法第25條第

01 6項規定訂定之共同投標辦法第8條規定：「機關允許共同投
02 標時，應於招標文件中規定共同投標廠商之投標文件應由各
03 成員共同具名，或由共同投標協議書指定之代表人簽署。投
04 標文件之補充或更正及契約文件之簽訂、補充或更正，亦
05 同。」第10條規定：「（第1項）共同投標廠商於投標時應
06 檢附由各成員之負責人或其代理人共同具名，且經公證或認
07 證之共同投標協議書，載明下列事項，於得標後列入契約：
08 一、招標案號、標的名稱、機關名稱及共同投標廠商各成員
09 之名稱、地址、電話、負責人。二、共同投標廠商之代表廠
10 商、代表人及其權責。三、各成員之主辦項目及所占契約金
11 額比率。四、各成員於得標後連帶負履行契約責任。五、契
12 約價金請(受)領之方式、項目及金額。六、成員有破產或其
13 他重大情事，致無法繼續共同履約者，同意將其契約之一切
14 權利義務由其他成員另覓之廠商或其他成員繼受。七、招標
15 文件規定之其他事項。（第2項）前項協議書內容與契約規
16 定不符者，以契約規定為準。（第3項）第1項協議書內容，
17 非經機關同意不得變更。」第15條規定：「共同投標廠商得
18 標後各成員之履約實績，依各成員於共同投標協議書所標示
19 之主辦項目及金額認定之。但由共同投標廠商於驗收後提出
20 各成員實際履約實績者，得依其所提履約實績認定之。」準
21 此，共同投標指2家以上之廠商共同具名投標，並於得標後
22 共同具名簽約，連帶負履行採購契約之責，以承攬工程或提
23 供財物、勞務之行為。機關允許共同投標時，應於招標文件
24 中規定共同投標廠商之投標文件應由各成員共同具名，或由

共同投標協議書指定之代表人簽署。共同投標廠商應於投標時檢附共同投標協議書，載明共同投標廠商之代表廠商、代表人及其權責、各成員之主辦項目及所占契約金額比率等事項，於得標後列入契約。共同投標廠商得標後各成員之履約實績，依各成員於共同投標協議書所標示之主辦項目及金額認定之。但由共同投標廠商於驗收後提出各成員實際履約實績者，得依其所提履約實績認定之。

(二)按系爭採購案計畫清單(18)備註1.投標廠商資格(1)基本資格：「……B、廠商或其受雇人、從業人員具有專門技能之證明：投標商須檢附國內外軍事單位或國內外政府授權之相關機構所開立具備處理彈藥或未爆彈處理作業人員之合格證明。……」(2)特定資格：「A、具有相當經驗或實績：投標商須檢附曾完成與招標標的同性質或相當之勞務契約(如承商曾採用『拆解、切割、破壞、脫藥、燒燬或銷毀』等方式處理各式逾期彈藥【需包含高爆砲彈及化學砲彈】之契約)之驗收合格證明紀錄或其他足以證明履約完成之文件，其單次契約金額不低於新臺幣6,358萬6,800元，或累計金額不低於新臺幣1億5,896萬7,000元。」

(三)事實認定乃事實審法院之職權，證據之證明力如何或如何調查事實，事實審法院有衡情斟酌之權，如事實之認定已斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，未違背論理法則、經驗法則或證據法則，縱證據之取捨與當事人所希冀者不同，致其事實之認定異於該當事人之主張者，不得謂為原判決有違背法令之情形。經查，原審已論明參加人投標時檢附其與上訴人

共同履約第1期委託經營案及第2期委託經營案之共同投標協議書、開標、決標紀錄、訂購軍品契約、驗收結算證明書及接收暨會驗結果報告單，而第1期、第2期委託經營案契約金額均為5億3,360萬925元，共計10億6,720萬1,850元，履約金額第1期、第2期分別為5億2,520萬284元、4億3,440萬2,617元，共計9億5,960萬2,901元。依上揭2案之共同投標協議書所載「主辦項目及所占契約比率」，參加人為「研究發展、資金籌措、財務管理、督導營運，所占比率70%」，依共同投標辦法第15條規定，計算參加人之實績第1期、第2期契約金額各為3億7,352萬648元，履約金額分別為3億6,764萬199元及3億408萬1,832元（4捨5入至整數位），已符合單次契約金額不低於6,358萬6,800元，或累計金額不低於1億5,896萬7,000元之特定資格規定，則被上訴人據以認定參加人實績符合規定，而符合系爭採購案計畫清單（18）備註1. 投標廠商資格(2)特定資格，亦屬有據等情，詳述得心證之理由，並就上訴人主張「被上訴人於第2期委託經營案之驗收證明書廠商名稱納入參加人，其已請求更正，並提出訴願，第2期委託經營案之驗收證明書不得作為參加人之實績證明」、「履約實績應以共同投標協議書標示之主辦項目認定，而其主辦項目為經營管理（含技術工法、人力規劃、教育訓練、風險管理、安全維護、設備維護）、品質管理等工作，參加人僅負責資金籌措、財務管理等事，參加人向被上訴人申請變更其為第2期委託經營案契約之代表廠商，被上訴人以104年3月11日國採驗結字第1040001680號函，以其主

辦項目為財務管理，與投標廠商資格所規定之具有製造、供應或承做能力之證明不符，而否准其請求，因此，參加人並無處理廢彈技術，如何有履約實績，被上訴人逕以70%比例認定其履約實績，有違共同投標辦法第15條之規定」等節，何以不足採取，分別予以論駁甚明，經核與卷內證據尚無不符，亦無違反論理法則、經驗法則、證據法則或理由不備、理由矛盾之情事，原判決據以維持原處分，依上開說明，並無不合。上訴意旨就原判決已詳為論駁之事項，復執陳詞為爭議，指摘原判決有不備理由及理由矛盾之違法云云，無非係其個人之主觀見解及就原審認定事實、證據取捨之職權行使事項為指摘，即無可採。

(四)上訴意旨又以：第1期委託經營案限定投標廠商資格為「投標廠商資格：2. 廠商具有製造、供應或承做能力之證明」依共同投標協議書約定，上訴人負責經營管理（含技術工法、人力規劃、教育訓練、安全維修、設備維修）、品質管理，並為代表廠商投標，與被上訴人軍備局採購中心訂立軍品訂購契約，參加人無能力履約，僅負責資金籌措、財務管理等事項，故第1期委託經營案當事人僅有兩造，並無參加人。嗣於第1期委託經營案結束，由上訴人續約為第2期委託經營案，亦訂立與第1期委託經營案相同之共同投標協議書與軍品契約，參加人非第1、2期委託經營案之契約當事人云云。惟按所謂判決不備理由係指判決全然未記載理由，或雖有判決理由，但其所載理由不明瞭或不完備，不足使人知其主文所由成立之依據而言。查債權債務之主體應以締結契約

之當事人為準，契約成立生效後，因契約所生之債權債務關係即存在於該締約之當事人間。而締約之當事人為何人？應以締約當時之事實及其他一切證據資料作為判斷之標準，不能拘泥於字面文句致失真義。又代表人代表本人所為之法律行為或事實行為，在法律上視為本人之行為，與本人親自實施之情形完全相同。且代表人雖未以本人之名義為法律行為，而實際上有代表之意思，並為相對人所明知或可得而知者，亦得發生代表（隱名代表）的效果。經查，上訴人與參加人為第1期、第2期委託經營案之共同投標廠商，有共同投標協議書可稽，亦為上訴人所不爭執。又第1期、第2期委託經營案之軍品契約，由上訴人以代表廠商之身分簽署，依該2期契約書1.6定義：「……6. 乙方：指本案得標廠商，詳決標紀錄。……乙方若為共同投標之團隊時，本契約之乙方，應為該團隊之全體或其中任何一人，並均負連帶履約及連帶保證之責任。」之約定。最高法院106年度台上字第2331號判決理由中亦明白認定參加人為第1期委託經營案之契約當事人等情，為原審依法確認之事實，核與卷內證據相符。則原審依調查證據之辯論結果，論以：參加人既為共同投標廠商之一，自為契約當事人。第2期委託經營案契約為第1期委託經營契約之延續，參加人自亦為第2期委託經營案之契約當事人等語，已就上開事實之認定論述其得心證之理由及法律見解，核無不合，並無判決不備理由之違背法令。

(五)綜上所述，原判決駁回上訴人於原審之訴，並無違誤，上訴論旨，仍執前詞，指摘原判決違背法令，求予廢棄，為無理

01 由，應予駁回。

02 七、據上論結，本件上訴為無理由。依行政訴訟法第255條第1
03 項、第98條第1項前段，判決如主文。

04 中 華 民 國 110 年 4 月 8 日

05 最高行政法院第四庭

06 審判長法 官 陳 國 成

07 法 官 蕭 惠 芳

08 法 官 曹 瑞 卿

09 法 官 高 愈 杰

10 法 官 林 惠 瑜

11 以 上 正 本 證 明 與 原 本 無 異

12 中 華 民 國 110 年 4 月 8 日

13 書記官 蔡 宜 婷