最　高　行　政　法　院　判　決

110年度上字第446號

上　訴　人　典客企業有限公司

代　表　人　楊春海

訴訟代理人　楊嘉馹　律師

被 上訴 人　國防部軍備局生產製造中心第二0五廠

代　表　人　潘煥亞

訴訟代理人　楊譜諺　律師

上列當事人間政府採購法事件，上訴人對於中華民國110年4月19日高雄高等行政法院109年度訴字第314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、本件上訴人代表人已由謝蔡月圓變更為楊春海，被上訴人代表人已由林正雄變更為潘煥亞，已分據其等具狀聲明承受訴訟在卷，經核於法均無不合。

二、爭訟概要：

緣上訴人參與被上訴人所辦理「吸震片1,700組」採購案（下稱系爭採購案）投標，並於民國106年2月22日得標。嗣被上訴人認定上訴人所交貨品即吸震片1,700組為中國大陸地區產品，與其交貨時出具之伊頓有限公司（下稱伊頓公司）出廠證明文件記載原產地為「臺灣」不符，違反系爭採購案採購計畫清單備註第22點⑵「本案採購計畫品項不同意開放廠商以原產地為中國大陸地區財物供應」之規定，有政府採購法第101條第1項第4款所定之情形，遂以108年12月27日備二五物字第1080008426號函（下稱原處分）通知上訴人擬將其刊登政府採購公報。上訴人不服，提出異議，經被上

訴人以109年1月22日備二五物字第1090000490號函（下稱異議處理結果）維持原處分。上訴人不服，向行政院公共工程委員會提起申訴，經審議判斷駁回，提起行政訴訟，並聲明：申訴審議判斷、異議處理結果及原處分均撤銷。經高雄高等行政法院（下稱原審）以109年度訴字第314號判決（下稱原判決）駁回其訴後，提起本件上訴。

三、原判決所載兩造於原審之主張及答辯暨聲明，均援引之。

四、原判決駁回上訴人在原審之訴，其主要論據如下：

㈠上訴人曾分別於106年3月28日、4月6日報運自中國大陸進口「Sheets and strip of polyurethanes」各2,000組、1,000組，申報稅則號別均為第3921.13.10.90-4（其他聚胺基甲酸乙酯多孔性板、片及扁條），賣方均為中國大陸深圳市堯甫運動防護用品有限公司（下稱堯甫公司），代表人為張朝甫。復觀上訴人當時實際負責人楊春海，身兼攻衛股份有限公司（下稱攻衛公司）及伊頓公司之負責人，其明知案關吸震片均係向中國大陸堯甫公司進口，而系爭採購案之採購計畫清單備註亦明定「本案採購計畫品項不同意開放廠商以原產地為中國大陸地區財物供應」等情事，卻指示知情之張家豪於106年2月17日投標時在「廠商投標報價單」上填載「投標標的原產地（敘明國家或地區）：臺灣」，並於履約時出具伊頓公司出廠證明書，載明：「規格編號：JE0617OP116。產品名稱：吸震片1,700組。品牌名稱：DXpro茲證明本公司伊頓公司於西元2017年3月26日所出貨予典客公司之吸震片本體，其全數貨品皆為未經使用之全新品，並完全符合編號JE0617OP116之規格要求。」等不實內容，藉以掩飾所交貨品是從中國大陸進口之事實，致被上訴人（大樹廠）驗收人員陷於錯誤，誤認上訴人履約交付之產品係向伊頓公司購買品牌「DXpro」吸震片，而予驗收通過並撥款，詐得新臺幣（下同）977,500元，業據檢察官以楊春海、張家豪2人涉犯刑法第339條第1項詐欺取財罪、同法第216條、第215條行使業務上登載不實文書罪提起公訴在案，核其有以虛偽不

實文件投標及履約情事。又依行政罰法第7條第2項規定，並參照本院100年8月份第2次庭長法官聯席會議決議意旨，上訴人對楊春海、張家豪2人之以虛偽不實文件投標及履約等違法行為，自應負故意之責。是被上訴人依政府採購法第101條第1項第4款規定，以原處分通知上訴人擬將其刊登政府採購公報，核屬有據。

㈡按系爭採購案招標單第8點及採購計畫清單備註第22點所載，系爭採購案之貨品原產地，係依進口貨物原產地認定標準第2條、第3條、第5條及第7條等規定。本件上訴人曾分別於106年3月28日、4月6日報運自中國大陸進口「Sheets and strip of polyurethanes」各2,000組、1,000組，申報稅則號別均為第3921.13.10.90-4（其他聚胺基甲酸乙酯多孔性板、片及扁條），賣方為堯甫公司（代表人為張朝甫）；參諸上訴人當時實際負責人楊春海與張朝甫於WeChat（微信）通訊軟體對話內容，足認楊春海向張朝甫訂購之吸震片，不論自原料合成、加溫測試等，均係在中國大陸由堯甫公司完成，且已初步裁切特定形狀；復由上訴人提供之吸震片加工製造歷程及照片等情以觀，上訴人所稱吸震墊加工過程，均僅係以手工進行簡易接合、裝配或組裝等加工作業，難謂使貨物產生最終實質轉型。況上開照片亦無法認定究係於何處之工廠拍攝，自無從援引為有利上訴人之認定。

㈢本件上訴人履約所交付之吸震片全數皆來自中國大陸，已違反系爭採購案招標單第8點及採購計畫清單備註第22點⑵「本案採購計畫品項不同意開放廠商以原產地為中國大陸地區財物供應」之規定；且上訴人當時實際負責人楊春海為掩飾吸震片之原產地為中國大陸，竟出具虛偽不實之伊頓公司出廠證明書，佯稱吸震片非來自中國大陸，足以妨礙採購品質及依約履行目的之確保，其惡性確屬嚴重。何況被上訴人於招標時，之所以要求排除中國大陸為履約標的來源，係出於兩岸特別情狀，並有國家安全等重大公益之考量。再者，案關吸震片係為供國防部所屬各級軍種、軍隊士兵使用，其

產品均須達到定製品之規格標準，無法以其他材質勉強充用，否則將根本妨礙軍需採購目的。蓋系爭採購案目的即係為平時訓練、戰時保衛家園之士兵提供妥善且安全之裝備，如廠商交付之軍需品檢驗項目未達採購之定製規格，就有可能造成終端使用之軍人人身安全疑慮，自為履約必要遵守事項。抑且，上訴人迄今未提出任何補救或賠償措施，情節自屬重大而難謂輕微。另上訴人當時實際負責人楊春海涉犯刑法第339條第1項、第216條、第215條等罪經臺灣橋頭地方檢察署檢察官提起公訴後，雖尚未經刑事判決確定，惟被上訴人參採系爭起訴書所載事實暨所示證據，經調查同案刑事被告於偵查中供述內容，及被上訴人所留存相關採購案資料，認定上訴人有以虛偽不實文件投標及履約情事，並據以作成將上訴人刊登政府採購公報之處分，核屬已盡調查職責，尚難謂有何違反論理法則之情。

五、經核原判決駁回上訴人在原審之訴，認事用法俱無違誤。茲就上訴意旨補充論述理由如次：

㈠按108年5月22日修正前即91年2月6日修正公布施行之政府採購法第101條第1項第2款後段、第4款規定：「機關辦理採購，發現廠商有下列情形之一，應將其事實及理由通知廠商，並附記如未提出異議者，將刊登政府採購公報：……二、……以偽造、變造之文件參加投標、訂約或履約者。……四、偽造、變造投標、契約或履約相關文件者。……」第103條第1項第1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。一、有第101條第1款至第5款情形或第6款判處有期徒刑者，自刊登之次日起3年。但經判決撤銷原處分或無罪確定者，應註銷之。」108年5月22日修正公布施行之政府採購法第101條第1項第4款規定：「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：……四、以虛偽不實之文件投標、訂約或履約，

情節重大者。……」第103條第1項第1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：一、有第101條第1項第1款至第5款、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。但經判決撤銷原處分或無罪確定者，應註銷之。」

㈡參照108年5月22日修正政府採購法第101條第1項關於第4款修正理由載謂：「……㈢現行條文第2款後段『以偽造、變造之文件』參加投標、訂約或履約，依立法原意，凡廠商出具之文件，其內容為虛偽不實，不論為何人製作或有無權限製作者，均屬之，爰修正為『以虛偽不實之文件』投標、訂約或履約，以資明確，並移列第4款。另基於第4款規範之目的，廠商應有可歸責性，方有本款之適用。此外，第4款增列『情節重大』之要件，以更符合比例原則。」等語。足見修正後政府採購法第101條第1項第4款係將修正前同項第2款後段與第4款規定內容整併成同一款，並增加「情節重大」要件。查上訴人係於108年5月22日修正公布之現行政府採購法第101條第1項第4款及第103條第1項第1款施行前之106年2月間發生上開違規行為，茲依行政罰法第5條「行為後法律或自治條例有變更者，適用裁處時之法律或自治條例。但裁處前之法律或自治條例有利於受處罰者，適用最有利於受處罰者之規定。」規定，比較上訴人違規行為事實發生時之政府採購法第101條第1項第2款後段、第4款及第103條第1項第1款，與修正後同法第101條第1項第4款及第103條第1項第1款有關處罰成立要件與法律效果之規定內容，足認修正前舊規定並無對上訴人較為有利，本件自應適用修正後之現行政府採購法（下逕稱政府採購法）第101條第1項第4款及第103條第1項第1款予以規範。

㈢鑒於政府機關辦理採購案件攸關公共利益，參與廠商自投標迄於履約完成自應遵守誠實信用原則，若有使用不實內容之投標、契約或履約相關文件，而情節重大者，明顯妨礙參與

投標廠商間之良性競爭，且危及採購公平性及採購品質，若未限制其於一定期間內不得繼續參與其他政府採購案之投標或作為決標對象或分包廠商予以制裁，必難杜絕僥倖之徒群起效尤，將使辦理機關窮於防範，無謂耗損政府資源，亦無從確保政府採購法之規範目的。又上開款次之規範目的既在防止廠商以虛偽不實之文件，矇混通過辦理採購機關之審查，致影響採購品質，並維護廠商間之良性競爭，顯與刑法關於變造及偽造文書罪所維護之法益有別，二者涵義不能為相同解釋，此款所稱「虛偽不實之文件」當指廠商所出具之文件內容為虛偽不實而言。故廠商無論偽造外國廠商簽名或變造外國廠商文件，或偽造或變造不實之廠商資格、工程、財物或勞務實績證明等情形，均屬政府採購法第101條第1項第4款規定之行為態樣範疇。

㈣查被上訴人辦理系爭採購案，於系爭採購案招標單第8點暨採購計畫清單備註第22點⑵明訂採購計畫品項即吸震片1,700組，不同意開放廠商以原產地為中國大陸地區財物供應；而上訴人於106年2月17日參與投標時於「廠商投標報價單」上填載「投標標的原產地（敘明國家或地區）：臺灣」，並於106年2月22日得標。嗣於履約時檢附伊頓公司出具之1,700組吸震片出廠證明書記載：「規格編號：JE06170P116。產品名稱：吸震片1,700組。品牌名稱：DXpro。茲證明本公司伊頓公司於西元2017年3月26日所出貨予典客公司之吸震片本體，其全數貨品皆為未經使用之全新品，並完全符合編號JE06170P116之規格要求。」等語；且上訴人先後於106年3月28日、同年4月6日報關進口之「Sheets and strip of polyurethanes」各2,000組、1,000組，其申報稅則號別均為第3921.13.10.90-4號（其他聚胺基甲酸乙酯多孔性板、片及扁條），賣方皆為中國大陸深圳市堯甫公司（代表人張朝甫）等情，為原判決所確定之事實，核與卷內證據資料相符，自堪為本院判決之基礎。

㈤上訴意旨雖指摘原判決徒憑上訴人當時實際負責人楊春海及攻衛公司員工張家豪於相關刑事案件調查、偵查中所為供述暨進口貨物原產地認定標準相關規範，遽論案關吸震片原產地為中國大陸，自有認定事實違反經驗及論理法則暨理由不備、矛盾之違法，且有適用政府採購法第101條第1項第4款、行政罰法第7條第2項及進口貨物原產地認定標準相關規定不當等語。惟：

1.按認定事實乃事實審法院之職權，苟其事實認定無違背經驗法則、論理法則或其他證據法則，當事人要難以原審取捨證據與認定事實與其認知與主張相左，即謂為原判決有違背法令之情形。再者，應證之事實雖無直接證據足資證明，但可應用經驗法則，依已明瞭之間接事實，推定其真偽。是以，凡先綜合其他情狀證明某事實，再由某事實為推理證明應證事實，而該間接事實與應證事實之間，依經驗法則及論理法則已足推認其有因果關係存在者，自非以直接證明應證事實為必要。故認定違規事實所憑之證據，並不以直接證據為限，綜合各間接證據，本於推理作用，作為認定違規事實之基礎，如無違背經驗法則與論理法則，尚非法所不許。又原判決認定事實及法律之判斷，若無不應適用而誤為適用之情形，自不構成行政訴訟法第243條第1項所稱適用法規不當之違背法令情形。而所謂判決不備理由，乃判決有未載理由，或所載理由不完備或不明瞭等情形；判決理由矛盾則指其理由前後牴觸，或判決主文與理由不符，足以影響裁判結果之情形而言。故原判決已敘明其認定事實及法律上判斷之理由，依其推理論述及引據之法令，足以驗證判決結論之正確者，尚難指其有違背法令之情形。

2.經稽之卷附系爭採購案招標單第8點載明：「本案採購計畫品項不同意開放廠商以原產地為中國大陸地區財物供應（財物之原產地，依進口貨物原產地認定標準；勞務之原產地，除法令另有規定者外，依實際提供勞務者之國籍或

登記地認定之。屬自然人者，依國籍認定之；非屬自然人者，依登記地認定之）。」等語（見原審卷第39頁）；採購計畫清單備註第22點亦敘明：「其他：……⑵本案採購計畫品項不同意開放廠商以原產地為中國大陸地區財物供應（財物之原產地，依進口貨物原產地認定標準）。」等語（見原處分卷第44頁）。而進口貨物原產地認定標準第2條規定：「本標準所稱低度開發國家，指適用海關進口稅則第二欄稅率之特定低度開發國家。」第3條規定：「進口貨物原產地認定基準分為下列三種：一、一般貨物之原產地認定。二、低度開發國家貨物之原產地認定。三、與我國簽定貿易協定、協議之國家或地區貨物之原產地認定。」第5條規定：「非適用海關進口稅則第二欄稅率之進口貨物以下列國家或地區為其原產地：一、進行完全生產貨物之國家或地區。二、貨物之加工、製造或原材料涉及2個或2個以上國家或地區者，以使該項貨物產生最終實質轉型之國家或地區。」第7條規定：「（第1項）第5條之進口貨物，除特定貨物原產地認定基準由經濟部及財政部視貨物特性另訂定公告者外，其實質轉型，指下列情形：一、原材料經加工或製造後所產生之貨物與原材料歸屬之海關進口稅則前六位碼號列相異者。二、貨物之加工或製造雖未造成前款稅則號列改變，但已完成重要製程或附加價值率超過百分之35以上者。（第2項）前項第2款附加價值率之計算公式如下：貨物出口價格（F.O.B.）－直、間接進口原料及零件價格（C.I.F.）/貨物出口價格（F.O.B.）＝附加價值率。（第3項）第1項貨物僅從事下列之作業者，不得認定為實質轉型：一、運送或儲存期間所必要之保存作業。二、貨物為上市或裝運所為之分類、分級、分裝、包裝、加作記號或重貼標籤等作業。三、貨物之組合或混合作業，未使組合或混合後之貨物與被組合或混合貨物之特性造成重大差異者。四、簡單之切割或簡

易之接合、裝配或組裝等加工作業。五、簡單之乾燥、稀釋或濃縮作業，未改變貨物之本質者。」

3.查原審經參酌證人楊春海於該刑事案件偵查中陳述：其身兼上訴人公司、攻衛公司及伊頓公司等3公司之實際負責人，有以上訴人公司名義參與被上訴人106年辦理「吸震片1,700組」與「吸震片12,000組」2個採購案之投標，吸震片是向中國大陸深圳市由負責人張朝甫經營之公司進貨，知道標案禁止使用中國大陸產品，因為需要原廠保證書乃提出由伊頓公司出具之證明，伊頓公司名義之原廠保證書是其自己製作的等情；證人張家豪亦陳稱：其擔任攻衛公司之主要工作為負責防彈業務，亦有協助領取電子標單及製作投標流程所需文件工作，攻衛公司與典客公司之營業地址皆設於高雄市○○區○○路000之00號，攻衛公司採購組及標案組等人員都會協助典客公司投標，其有代表典客公司前往交貨，伊頓公司出廠證明書及典客公司的材質保證書是其交給被上訴人，楊春海會提供標案保證書及材質保證書之範本，由其照樣製作，再由公司蓋章等情。復參佐上訴人先後於106年3月28日、同年4月6日報關進口之「Sheets and strip of polyurethanes」各2,000組、1,000組，其賣方為中國大陸深圳市堯甫公司，代表人張朝甫之事證情況，而憑以認定上訴人實際負責人楊春海明知履約交付之吸震片1,700組係向中國大陸深圳市堯甫公司進口，卻提出原產地為臺灣之伊頓公司出廠證明書，而有以虛偽不實文件履約之情事，已於原判決詳予敘明論斷之理由（見原判決第17頁第17行至第20頁第13行）。經核並無認定事實不憑證據或違反經驗法則、論理法則之情形。

4.關於上訴人於原審主張：其履約交付之吸震片係向中國大陸廠商進口原料，而在臺灣加工製造為成品；且履約保固期已屆滿，並未造成被上訴人損失，難謂其違約行為情節重大，被上訴人為停權處分有違比例原則等節。原判決理

由已敘明：參酌卷內楊春海與中國大陸廠商張朝甫於WeChat（微信）通訊軟體對話內容之對話截圖及錄音檔譯文暨上訴人所提吸震片加工製造歷程及照片等證據資料，足認上訴人履約交付吸震片，無論自原料合成、加溫測試等製程，均係已在中國大陸由該廠商完成，已初步裁切特定形狀，再進口，上訴人僅係以手工進行簡易之接合、裝配或組裝等加工作業，難謂使貨物產生最終實質轉型，依據系爭採購案招標單第8點及採購計畫清單備註第22點所載內容，並適用進口貨物原產地認定標準第2條、第3條、第5條、第7條等規定，應以中國大陸地區為原產地；上訴人為掩飾吸震片之原產地為中國大陸，竟出具虛偽不實之伊頓公司出廠證明書以佯裝，足以妨礙採購品質及履約目的之確保，惡性確屬嚴重，且衡酌系爭採購案其採購目的即係提供國防部所屬各級軍種、軍隊士兵可妥善且安全使用之裝備，考量兩岸特別情況，排除履約標的來源自中國大陸，具有國家安全等重大公益，其產品須達到定製品之規格標準，否則，將妨礙軍需採購之目的，有造成終端使用者之人身安全疑慮，上訴人迄未提出任何補救或賠償措施，情節自屬重大而難謂輕微等意旨，予以論駁（見原判決第20頁第21行至第23頁第16行），於法核無不合。

5.此外，原判決理由載謂：楊春海與張家豪分別為上訴人之實際負責人與履行輔助人，無證據足認上訴人對其等2人上開違法行為已盡防止義務或監督義務，自應負故意之責任等意旨（見原判決第20頁第13行至第20行），經核亦適法有據。

㈥至於本件上訴人投標時雖在所提出「廠商投標報價單」上填載投標標的原產地為「臺灣」之內容，俾符合系爭採購案招標單第8點及系爭採購案採購計畫清單備註第22點規定之情事。但核諸上開書面記載內容之性質係承諾將來依約履行之保證文件，在投標階段尚難謂有內容不實之情形，且稽之原處分及被上訴人異議處理結果亦未載謂上訴人有以虛偽不實

之文件投標之情事（見原審卷第43頁及第45頁）。則原判決併將上訴人於投標時所出具之「廠商投標報價單」填載投標標的原產地為「臺灣」之行為，認定其亦有以虛偽不實之文件投標之情事乙節（見原判決第17頁第4行、第20頁第6行至第7行、第13行、第17行、第23頁第26行），固有未洽，惟與判決結論並不生影響，依行政訴訟法第258條規定，自不得據為廢棄原判決之事由。

六、綜上所述，原判決將申訴審議判斷、異議處理結果及原處分均予維持，而駁回上訴人在原審之訴，並無不合。上訴意旨指摘原判決有違背法令情形，求予廢棄，為無理由，應予駁回。

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

中　華　民　國　112　年　4　月　27　日

最高行政法院第四庭

審判長法官　陳　國　成

法官　王　碧　芳

法官　簡　慧　娟

法官　蔡　如　琪

法官　蔡　紹　良

以　上　正　本　證　明　與　原　本　無　異

中　華　民　國　112　年　4　月　28　日

書記官　莊　子　誼