

最 高 行 政 法 院 判 決

111年度上字第676號

上 訴 人 旺誠營造有限公司

代 表 人 張清男

訴訟代理人 劉雅洳 律師

被 上 訴 人 桃園國際機場股份有限公司

代 表 人 楊偉甫

訴訟代理人 劉蕙瑜 律師

蔡沂真 律師

上列當事人間政府採購法事件，上訴人對於中華民國111年7月7日臺北高等行政法院110年度訴字第596號判決，提起上訴，本院判決如下：

主 文

原判決廢棄，發回臺北高等行政法院高等行政訴訟庭。

理 由

一、按行政訴訟法施行法第19條規定：「（第1項）修正行政訴訟法施行前已繫屬於最高行政法院，而於修正行政訴訟法施行後，尚未終結之事件，由最高行政法院依舊法審理。（第2項）前項情形，最高行政法院為發回或發交之裁判者，應依修正行政訴訟法第104條之1或第229條規定決定受發回或發交之管轄法院。……」本件為民國112年8月15日修正行政訴訟法施行前，已繫屬本院尚未終結之事件，仍依舊法即112年8月15日修正施行前行政訴訟法（下稱行政訴訟法）審理，且因本件非屬依修正行政訴訟法第104條之1或第229條規定由地方行政法院（即高等行政法院地方行政訴訟庭）辦理之事件，依行政訴訟法施行法第19條第2項規定，案件經審理結果認應予廢棄發回原審時，應發回高等行政法院高等行政訴訟庭，合先敘明。

01 二、緣被上訴人係交通部所屬公營事業，自辦「107至108年度桃
02 園國際機場道面維護工程（開口契約）」（下稱系爭工程）
03 採購案（標案案號：106-1-00006，下稱系爭採購），由被
04 上訴人所屬工程處（下稱工程處）承辦系爭採購之公開招
05 標，採最低標決標，預算金額新臺幣（下同）1億8,015萬6
06 98元。107年2月23日第1次開標，因未有3家以上合格廠商投
07 標而流標，第3次招標於同年3月22日公告，等標期間僅上訴
08 人投標，並繳納押標金900萬元，同年3月28日14時許開標，
09 上訴人以合於招標文件規定，且投標金額1億5,000萬元在底
10 價金額1億5,660萬元以內而得標，前開押標金轉存為履約保
11 證金，被上訴人於同年4月3日公告決標結果。嗣臺灣桃園地
12 方檢察署檢察官（下稱桃園地檢）以108年12月4日108年度
13 偵字第22911號等起訴書，就工程處處長林文楨於系爭採購
14 開標前，交付系爭採購應秘密之詳細價目表（下稱系爭價目
15 表）予被上訴人之分包商富暘工程有限公司（下稱富暘公
16 司）實際負責人梁永聰；上訴人得標後，梁永聰為利特定工
17 項「水泥混凝土塊破碎處理」納入契約變更項目而對林文楨
18 期約，另並與騰陽營造有限公司（下稱騰陽公司）負責人梁
19 凱鈞謀議提供虛假報價予被上訴人供作訂定底價時參考之訪
20 價資料等行為，將林文楨依刑法第132條第1項之公務員洩漏
21 國防以外秘密文書罪嫌、貪污治罪條例第5條第1項第3款對
22 於職務上之行為期約賄賂罪嫌；梁永聰依貪污治罪條例第11
23 條第4項、第2項不具公務員身分，對於公務員關於不違背職
24 務之行為期約賄賂罪；梁永聰、梁凱鈞依政府採購法第87條
25 第6項、第3項之詐術使開標發生不正確結果未遂罪提起公
26 訴。被上訴人依此審認上訴人據以進行後續之投標文件製作
27 及底價訂定而立於較諸其他潛在競標廠商更為有利之地位，
28 造成不公平之競爭，屬系爭工程投標須知第55條第8款所約
29 定之經行政院公共工程委員會（下稱工程會）以104年7月17
30 日工程企字第10400225210號函（下稱104年7月17日函）認
31 定機關辦理採購，廠商有政府採購法第50條第1項第7款影響

採購公正之違反法令行為；廠商或其代表人、代理人、受雇人或其他從業人員有政府採購法第87條各項構成要件事實之一；廠商或其代表人、代理人、受雇人或其他從業人員，就有關招標、審標、決標事項，對公務員行求、期約或交付賄賂或其他不正利益，依行為時政府採購法第31條第2項第8款規定，以109年9月11日桃機工字第1090011558號函（下稱原處分），通知上訴人追繳押標金900萬元。上訴人不服押標金追繳，提出異議及申訴，先後經被上訴人以109年9月30日桃機工字第1090015177號函（下稱異議處理結果）、工程會申訴審議判斷駁回，上訴人不服，循序提起本件行政訴訟，並聲明：申訴審議判斷、異議處理結果及原處分均撤銷。經原審以110年度訴字第596號判決（下稱原判決）駁回。上訴人仍不服，遂提起本件上訴。

三、上訴人起訴主張及被上訴人於原審答辯均引用原判決所載。

四、原判決駁回上訴人之訴，其理由略以：(一)依系爭工程投標須知第77條規定，被上訴人並未將系爭價目表列為公開之招標文件，且依系爭採購承辦人周正祥於108年8月13日調查中證述、周正祥於108年11月19日偵查中證述及林文楨於108年10月28日偵查中供述，可知系爭價目表之總價係由各工作項目、單位、數量、單價及複價加總而成，供被上訴人作為核定系爭採購之底價金額使用，足見系爭價目表之單價資訊，影響底價金額與投標金額之決定至深，開標前如能獲得各項單價資訊，廠商即能預測底價金額大致為何，進而估算、決定投標金額，是系爭價目表屬系爭採購應秘密之招標文件，在開標前不得公開。(二)依林文楨於108年10月28日偵查中供述、林文楨於108年12月12日訊問時供述、周正祥於108年8月13日調查中證述、周正祥於108年10月23日偵查中證述、梁永聰於108年10月3日調查中供述、梁永聰於108年10月18日偵查中證述，可知林文楨於系爭採購開標前所交付予梁永聰之文件，為應系爭價目表。(三)依梁永聰於108年8月14日偵查中供述、梁永聰於108年10月3日調查中供述、梁永聰於10

8年10月14日偵查中證述、梁永聰於108年11月19日偵查中證述、周正祥於108年11月19日偵查中證述、郭信良於108年11月20日偵查中供述，可見梁永聰與上訴人之張清鏗、張清男於系爭採購開標前，藉由郭信良之引薦，就系爭工程得標後彼此如何分工合作，已有相當程度之協議，而梁永聰既未親自參與系爭採購之投標，渠自林文楨處取得系爭價目表，衡諸常情事理，目的在促使參與系爭採購投標之上訴人得以順利得標，藉此取得分包系爭工程之機會。再由周正祥於108年10月23日偵查中證述、郭信良於108年8月13日調查時供述、郭信良於108年8月13日偵查中供述、郭信良於108年11月20日偵查中供述，堪認系爭採購第1次公開招標因未達3家而流標，後續招標僅1家合格廠商投標即可開標，衡諸當時業界狀況，第3次招標僅上訴人1家廠商投標之機率極高，而該次招標既已料知無其他競標廠商投標，上訴人開標前若能查知系爭價目表之單價資訊，據以形成投標金額，當可大幅提高第1次投標金額，使之逼近至底價金額以內，藉此提高工程獲利，此尤觀上開105年4月22日、106年3月27日決標公告所示，決標金額與底價金額比各為82.65%（1億538萬3,000元/1億2,750萬元）、69.08%（9,326萬5,688元/1億3,500萬元），而上訴人於系爭採購之決標金額與底價金額比則高達95.785%（1億5,000萬元/1億5,660萬元），足徵梁永聰於開標前有交付系爭價目表予郭信良，上訴人藉此查知系爭價目表之單價資訊，以作為系爭採購投標金額之參考，是上訴人所為，顯已影響採購之公正與功能，屬前揭影響採購公正之違反法令行為。從而，被上訴人審認上訴人所涉，核屬系爭工程投標須知第55條第8款所約定經工程會以104年7月17日函認定有政府採購法第50條第1項第7款影響採購公正之違反法令行為，核無違誤，依政府採購法第31條第2項第7款規定，被上訴人對上訴人為追繳押標金之決定，自於法有據（被上訴人誤引行為時政府採購法第31條第2項第8款規定，尚不影響原處分之效力）。被上訴人就此所為結論並無違

01 誤，至期約賄賂及以詐術使系爭工程第1次變更契約採購發
02 生不正確之結果未遂部分，雖屬原處分之理由贅載，惟尚不
03 足以構成原處分應予撤銷之理由。上訴人主張其未於系爭採
04 購開標前查悉系爭價目表云云，並不可採等語。

05 五、本院查：

06 （一）為建立政府採購制度，依公平、公開之採購程序，提升採
07 購效率與功能，確保採購品質，制定有政府採購法。該法
08 第9條第1項前段規定：「本法所稱主管機關，為行政院採
09 購暨公共工程委員會……」第30條第1項規定：「機關辦
10 理招標，應於招標文件中規定投標廠商須繳納押標金；得
11 標廠商須繳納保證金或提供或併提供其他擔保。……」行
12 為時（108年5月22日修正公布前）同法第31條規定：
13 「（第1項）機關對於廠商所繳納之押標金，應於決標後
14 無息發還未得標之廠商。……（第2項）機關得於招標文
15 件中規定，廠商有下列情形之一者，其所繳納之押標金，
16 不予發還，其已發還者，並予追繳：……八、其他經主管
17 機關認定有影響採購公正之違反法令行為者。」

18 （二）行為時政府採購法第31條第2項第8款規定所稱之「其他經
19 主管機關認定有影響採購公正之違反法令行為者」，係法
20 律就發生同條項所定採購機關沒收或追繳廠商押標金法律
21 效果之要件，授權主管機關即工程會在同條項第1款至第7
22 款之行為類型外，對於特定行為類型，補充認定屬於「有
23 影響採購公正之違反法令行為」，其性質屬於對多數不特
24 定人民，就一般事項所作抽象之對外發生法律效果之規定
25 （行政程序法第150條第1項），具有法規命令之性質。準
26 此，行為時政府採購法第31條第2項第8款規定所稱之「其
27 他經主管機關認定有影響採購公正之違反法令行為者」，
28 係指特定之行為類型，事先經主管機關一般性認定屬於
29 「影響採購公正之違反法令行為」，而非於具體個案發生
30 後，始由主管機關認定該案廠商之行為是否為影響採購公
31 正之違反法令行為。

01 (三) 依原判決認定之事實，工程處處長林文楨於系爭採購開標
02 前，交付系爭價目表予上訴人之分包廠商富暘公司負責人
03 梁永聰，使上訴人據以進行後續之投標文件製作及底價訂
04 定而立於較諸其他潛在競標廠商更為有利之地位，造成不
05 公平之競爭，屬系爭工程投標須知第55條第8款所約定之
06 經工程會104年7月17日函認定機關辦理採購，廠商有政府
07 採購法第50條第1項第7款影響採購公正之違反法令行為，
08 原判決因認被上訴人依行為時政府採購法第31條第2項第8
09 款規定，以原處分通知上訴人追繳押標金，並無不合，而
10 駁回上訴人在原審之訴，固非無見。惟：

11 1.行為時政府採購法第31條係關於押標金應否及如何退還之
12 規定，有該條第2項所定事由經於招標文件中規定者，廠
13 商所繳納之押標金，不予發還，其已發還者，並予追繳，
14 其中第8款係規定「其他『經主管機關認定』有影響採購
15 公正之違反法令行為者」，而非如同法第50條第1項第7款
16 規定「投標廠商有下列情形之一，經機關於開標前發現
17 者，其所投之標應不予開標；於開標後發現者，應不決標
18 予該廠商：……七、其他影響採購公正之違反法令行
19 為」，並無「經主管機關認定」之要件。顯然立法者有意
20 區別政府採購法第31條第2項第8款與第50條第1項第7款規
21 定。政府採購法第31條第2項第8款係授權政府採購法之主
22 管機關就特定之行為類型，事先一般性認定屬於「影響採
23 購公正之違反法令行為」，用以補充該款發生不予發還或
24 追繳押標金法律效果之構成要件，主管機關所為之認定，
25 具有法規命令性質，該項認定必須明確具體，始符法治國
26 家法律明確性之要求。

27 2.工程會104年7月17日函略謂：「機關辦理採購，廠商有下
28 列情形之一者，依政府採購法第31條第2項第8款認定屬
29 『其他經主管機關認定有影響採購公正之違反法令行為
30 者』情形，並自即日起生效：一、有政府採購法第48條第1
31 項第2款之足以影響採購公正之違法行為者情形。二、有

01 政府採購法第50條第1項第3款至第5款、第7款情形之一。
02 三、容許他人借用本人名義或證件參加投標。四、廠商或
03 其代表人、代理人、受雇人或其他從業人員有政府採購法
04 第87條各項構成要件事實之一。五、廠商或其代表人、代
05 理人、受雇人或其他從業人員，就有關招標、審標、決標
06 事項，對公務員行求、期約或交付賄賂或其他不正利
07 益。」其中將同法第50條第1項第7款「其他影響採購公正
08 之違反法令行為」，認定為行為時同法第31條第2項第8款
09 之「有影響採購公正之違反法令行為」，變成「『其他影
10 響採購公正之違反法令行為』屬於『有影響採購公正之違
11 反法令行為』」不但是語詞重覆，而且以抽象內容補充構
12 成行為時政府採購法第31條第2項第8款發生不予發還或追
13 繳押標金法律效果之構成要件，自該「抽象認定」不足以
14 得知其欲將何種特定行為類型，列為該款之「影響採購公
15 正之違反法令行為」，此部分之「認定」並不具體明確，
16 不生該款之認定效果。易言之，工程會104年7月17日函關
17 於認定廠商具有政府採購法第50條第1項第7款之情形，屬
18 於行為時同法第31條第2項第8款所定有影響採購公正之違
19 反法令行為部分，實質上等同重申行為時政府採購法第31
20 條第2項第8款之規定，明顯未依該款之規範意旨，將「有
21 影響採購公正之違反法令行為」予以特定類型化為一般認
22 定，自不生補充此款要件之效果，尚不得援為對廠商不發
23 還或追繳押標金之準據。

- 24 3.工程會104年7月17日函既未明確將此種行為類型，認定屬
25 於政府採購法第31條第2項第8款之「有影響採購公正之違
26 反法令行為」，即不得以該函認上訴人有該款之影響採購
27 公正之違反法令行為。否則被上訴人於系爭採購之具體個
28 案發生後，自行認定上訴人之行為該當於同法第50條第1
29 項第7款，如果能再依工程會104年7月17日函，認為該當
30 於同法第31條第2項第8款，豈不是由行政機關臨案自行決
31 定是否構成政府採購法第31條第2項第8款，應否對廠商不

01 予發還或追繳押標金，不但有違法律安定性及預見可能性
02 之法治國家原則，亦有失政府採購法建立公平採購制度之
03 立法意旨。準此，原判決認為原處分以上訴人有政府採購
04 法第50條第1項第7款影響採購公正之違反法令行為，依行
05 為時政府採購法第31條第2項第8款規定通知上訴人追繳押
06 標金，並無不合，而駁回上訴人在原審之訴，自有判決適
07 用法規不當之違法。

08 （四）又，行政訴訟法第189條規定，行政法院為裁判時，除別
09 有規定外，應斟酌全辯論意旨及調查證據之結果，依論理
10 法則及經驗法則判斷事實之真偽；依此判斷而得心證之理
11 由，應記明於判決。據此，構成行政法院判斷事實真偽之
12 證據評價基礎，乃全辯論意旨及調查證據之結果。基於行
13 政訴訟之職權調查原則（行政訴訟法第125條第1項及第13
14 3條），法院必須充分調查為裁判基礎之事證以形成心
15 證，法院在對全辯論意旨及調查證據之結果為評價時，應
16 遵守兩項要求，一是「訴訟資料之完整性」，二是「訴訟
17 資料之正確掌握」。前者乃所有與待證事實有關之訴訟資
18 料，都必須用於心證之形成而不能有所選擇，亦即法院負
19 有審酌與待證事實有關之訴訟資料之義務，如未審酌亦未
20 說明理由，即有不適用行政訴訟法第125條第1項、第133
21 條之應依職權調查規定，及判決不備理由之違背法令。又
22 依同法第209條第3項規定，判決書理由項下，應記載關於
23 攻擊或防禦方法之意見及法律上之意見。故行政法院認定
24 事實應憑調查所得之證據資料，就證據與事實之關聯性如
25 何，其證明力之有無，形成心證之理由，記明於判決理由
26 項下。如未說明所憑證據足供證明事實之心證理由，或就
27 當事人提出之證據摒棄不採，又未說明不採之理由，或其
28 調查證據未臻完備，不足以判斷事實之真偽，均構成判決
29 不備理由之違法。經查：

- 30 1.工程會104年7月17日函關於認定廠商具有政府採購法第50
31 條第1項第7款之情形，屬於行為時同法第31條第2項第8款

所定有影響採購公正之違反法令行為部分，雖因未依該款之規範意旨，將「有影響採購公正之違反法令行為」予以特定類型化為一般認定，而不生補充此款要件之效果，不得援為對廠商不發還或追繳押標金之準據（已如前述）。惟工程會104年7月17日函另將「廠商或其代表人、代理人、受雇人或其他從業人員有政府採購法第87條各項構成要件事實之一」、「廠商或其代表人、代理人、受雇人或其他從業人員，就有關招標、審標、決標事項，對公務員行求、期約或交付賄賂或其他不正利益。」認定為行為時同法第31條第2項第8款之「有影響採購公正之違反法令行為」，此乃主管機關基於行為時政府採購法第31條第2項第8款之授權，事先通案一般性認定屬行為時政府採購法第31條第2項第8款規定「其他經主管機關認定有影響採購公正之違反法令行為」之情形。從而，廠商或其代表人、代理人、受雇人或其他從業人員有政府採購法第87條各項構成要件事實之一，或就有關招標、審標、決標事項，對公務員行求、期約或交付賄賂或其他不正利益，即屬於同法第31條第2項第8款所定「其他經主管機關認定有影響採購公正之違反法令行為者」，被上訴人依法自得不予發還或追繳押標金。

2. 本件原處分所載之事實，除前述原判決認定之事實外，另包括「得標後，上訴人之分包商負責人梁永聰為利特定工項『水泥混凝土塊破碎處理』納入契約變更項目而對林文楨期約，另並與騰陽公司負責人梁凱鈞謀議提供虛假報價予被上訴人供作訂定底價時參考之訪價資料」（見原審卷一第31頁），且原處分亦記載其追繳押標金之依據，除原判決已審酌者（有政府採購法第50條第1項第7款情形）外，尚包括「廠商或其代表人、代理人、受雇人或其他從業人員有政府採購法第87條各項構成要件事實之一」、「廠商或其代表人、代理人、受雇人或其他從業人員，就有關招標、審標、決標事項，對公務員行求、期約或交付

01 賄賂或其他不正利益。」有工程會104年7月17日函經主管
02 機關認定有影響採購公正之違反法令行為，得追繳押標金
03 （見原審卷一第32頁）。異議處理結果（見原審卷一第42
04 頁）予以維持。惟申訴審議判斷（見原審卷一第87頁至第
05 92頁）所載之判斷理由似僅論及上訴人有上開原判決認定
06 洩漏應秘密資料之事實，有政府採購法第50條第1項第7款
07 行為，合致行為時政府採購法第31條第1項第8款「其他經
08 主管機關認定有影響採購公正之違反法令行為」。而被上
09 訴人於原審答辯狀仍主張，上訴人以詐術或其他非法之方
10 法，使廠商無法投標或開標發生不正確結果，涉犯政府採
11 購法第87條第3項、第6項之罪，經桃園地檢起訴，該行為
12 為影響採購公正之違反法令行為，招標機關依行為時政府
13 採購法第31條第2項第8款規定，得追繳押標金（見原審卷
14 一第148頁、第158頁、第159頁）及主張本採購案確有期
15 約賄賂，依工程會104年7月17日函，亦屬影響採購公平之
16 違反法令行為，而得追繳押標金等語（見原審卷一第169
17 頁至第173頁）。上訴人則否認有前述「以詐術使採購發
18 生不正確之結果未遂」，違反政府採購法第87條第3項、
19 第6項之行為，亦否認有期約賄賂公務員之情形。原判決
20 就此部分全未斟酌，即以「至期約賄賂及以詐術使系爭工
21 程第1次變更契約採購發生不正確之結果未遂部分，雖屬
22 原處分之理由贅載，惟尚不足以構成原處分應予撤銷之理
23 由」（見原判決第16頁第12行至第14行），核有應調查證
24 據未調查、判決不備理由之違誤。且因原判決就此部分未
25 為事實認定，本院無從為法律之判斷，其違法情形足以影
26 響裁判結果。

27 （五）綜上所述，原判決既有前開違背法令事由，且其違法情事
28 足以影響裁判之結果，上訴意旨指摘原判決違法，求予廢
29 棄，理由雖有不同，惟本院調查原判決有無違背法令，不
30 受上訴理由之拘束（行政訴訟法第251條第2項規定參
31 照），仍應認上訴為有理由。又因本件事實尚未臻明確，

猶待原審再為調查確定，本院無從自為判決，爰將原判決廢棄，發回臺北高等行政法院高等行政訴訟庭更為審理。

六、據上論結，本件上訴為有理由。依行政訴訟法第256條第1項、第260條第1項，判決如主文。

中 華 民 國 112 年 9 月 21 日

最高行政法院第二庭

審判長法官 胡 方 新

法官 林 玫 君

法官 李 玉 卿

法官 張 國 勳

法官 洪 慕 芳

以 上 正 本 證 明 與 原 本 無 異

中 華 民 國 112 年 9 月 21 日

書記官 張 玉 純