最　高　行　政　法　院　判　決

111年度上字第97號

上　訴　人　津銀企業有限公司

代　表　人　黃婉萍

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11月30日高雄高等行政法院109年度訴字第213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、被上訴人代表人於上訴繫屬中，由林正雄變更為潘煥亞，業據新任代表人具狀聲明承受訴訟，於法核無不合。

二、爭訟概要：

㈠被上訴人辦理「CV105戰鬥背心Ⅱ型本體外套（數位迷彩）等12項（第3組）」採購案（下稱系爭採購案），於民國106年8月24日開標，並於同年月30日決標公告，上訴人為得標廠商。兩造於同年月31日簽訂被上訴人訂購軍品契約（下稱系爭契約），產品規格為205-M-64-0423d，契約金額為新臺幣（下同）658萬元。上訴人於106年11月6日完成交貨，並於翌日經被上訴人檢驗合格。

㈡嗣被上訴人發現上訴人所交貨物之材質與契約規格要求之「複合聚乙烯發泡材料」不符，而認其涉有行為時政府採購法第101條第1項第4款「偽造、變造投標、契約或履約相關文件」及第8款「查驗或驗收不合格，情節重大」之情形，

乃以107年11月29日備二五物字第1070007414號函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108年1月21日備二五物字第1080000503號函（下稱前異議處理結果）維持有關政府採購法第101條第1項第8款部分。上訴人續向行政院公共工程委員會（下稱工程會）提出申訴，經108年5月10日訴1080061號採購申訴審議判斷書以被上訴人招標時，未究明所定需求規格「複合聚乙烯發泡材料」之檢驗方法，且系爭標的合於被上訴人所需之功能效用，從而被上訴人依政府採購法第101條第1項第8款規定通知上訴人將刊登政府採購公報，尚嫌速斷等由，將被上訴人前異議處理結果撤銷。

㈢經被上訴人重新審查就上訴人提出之臺灣檢驗科技股份有限公司（下稱SGS公司）試驗報告（報告編號：KV-00-00000-0，下稱系爭試驗報告）向SGS公司函詢結果，據該公司函復系爭試驗報告所載試驗結果、委託單位及地址欄位等資料，均屬變造等情。被上訴人通知上訴人陳述意見後，以108年10月22日備二五物字第1080006732號函（下稱原處分）通知上訴人擬依政府採購法第101條第1項第4款規定將其刊登政府採購公報。上訴人提出異議，經被上訴人以108年11月25日備二五物字第1080007601號函（下稱異議處理結果）維持原處分。上訴人續向工程會提起申訴，亦經申訴審議判斷駁回，爰提起行政訴訟，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213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依被上訴人106年4月5日編定「CV105戰鬥背心外套本體」原（材）料規格2.1.6.1及2.1.7.1要求，系爭採購案標的即「CV105戰鬥背心Ⅱ型本體外套」中所含吸震片，上訴人應以「複合聚乙烯發泡材料」之材質交貨，方符合採購本旨；

且系爭採購案採購計畫清單⑱備註10.檢驗方法⑶D.文件審查（各組交貨時須檢附正本）明定內容，未因系爭契約於106年9月4日修訂遭刪除，堪認上訴人交貨驗收時，仍須檢附國內公信檢驗機構之產品檢驗報告供被上訴人審查，並以之作為驗收合格之依據。是以，上訴人於履約時出具系爭試驗報告，載明其於106年10月3日委託試驗之產品「吸震泡棉F401」主要成分為「聚乙烯（polyethylene）」，嗣經被上訴人向SGS公司查證，SGS公司高雄分公司以107年11月30日台檢（材）-南字第1071130003號函（下稱107年11月30日函）復略以：「說明：一、來函附件所提供之試驗報告文件（報告編號：KV-17-09667-1），經與本公司留存資料查證確認後，該兩份資料係由本公司正式核發報告（報告號碼：報告編號：KV-17-09667-1）變造，報告內容與留存之報告資料不符，其試驗結果、委託單位及地址欄位資料均遭變造。」足認系爭試驗報告係屬經變造之不實文件，上訴人確實有以虛偽不實文件履約之情事。

㈡上訴人於106年8月24日得標系爭採購案後，即向迪舜實業股份有限公司（下稱迪舜公司）購買戰鬥背心用以履約，並委請該公司包裝及交貨予被上訴人；復觀上訴人代表人黃婉萍與攻衛股份有限公司（下稱攻衛公司）員工張家豪於即時通訊軟體（LINE）「攻衛&津銀」群組106年11月7日對話內容之截圖，佐以攻衛公司實際負責人楊春海因刑事他案接受調查所為證述，顯示上訴人係在106年11月6日交貨並經被上訴人會驗通過開立會驗結果報告單後，方於翌日接獲被上訴人人員阮文宏通知應再補提吸震片之材質檢驗報告，上訴人代表人遂通知張家豪補送檢驗文件（即系爭試驗報告）予被上訴人以完成驗收。且上訴人係於106年11月7日始提出系爭試驗報告，因此被上訴人106年11月6日會驗結果報告單上未有該份文件之記載；復觀該會驗結果報告單所載驗收意見暨系爭採購案採購計畫清單⑱備註10.檢驗方法⑶D.文件審查（各組交貨時須檢附正本）明定內容，故上訴人雖通過會驗

檢查，惟尚未完成驗收，被上訴人仍得要求其補提應檢具之文件供檢驗，以完成驗收，應可認定。況上訴人係於106年11月7日請攻衛公司代為提出系爭試驗報告，故被上訴人於106年11月7日產品零件檢驗報告單說明欄即載有：「4.……依採購清單第10.⑶D(c)項辦理產品檢驗報告審查，由承商檢送國內公信檢驗機構（台灣檢驗科技股份有限公司）報告號碼……KV-17-09667-1……等8份報告，經審查符合採購規格要求。」凡此，均足證系爭試驗報告確為上訴人於106年11月7日請攻衛公司代其交付予被上訴人。

㈢上訴人於被上訴人要求其補提吸震片之材質檢驗報告時，即委託攻衛公司代為提交系爭試驗報告予被上訴人，系爭試驗報告並經被上訴人列入106年11月7日產品零件檢驗報告單中之上訴人檢送8份文件之一，進而通過檢驗，是攻衛公司性質上係協助上訴人履約之履行輔助人或使用人。上訴人既委任攻衛公司代其提出系爭試驗報告履約，自應就攻衛公司及其人員之故意、過失負推定故意、過失之責。又上訴人選任攻衛公司擴大其活動領域，本應恪盡對攻衛公司依採購本旨履約之指示監督義務，然其卻未詳加查核監督，即任由攻衛公司代其出具不實之系爭試驗報告履約，足認上訴人對其履行輔助人或使用人違反政府採購法上義務行為，未善盡監督義務，而有指示監督不足之過失，是上訴人所受故意、過失之推定，即無從推翻。再者，上訴人為掩蓋履約所交付標的中吸震片材質，實際上不符合採購規格要求，竟出具經變造之系爭試驗報告，佯稱其材質為「複合聚乙烯發泡材料」，足以妨礙採購品質及依約履行目的之確保，其惡性已屬嚴重，完全可歸責上訴人，且其迄今未提出任何補救或賠償措施，情節難謂輕微。

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1

1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。又政府採購法第101條第1項第4款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。故無論有權或無權製作文件者偽造、變造履約文件，均屬之，凡以虛偽不實之文件作為履約之用，而明顯妨礙採購品質及依約履行目的之確保，即屬政府採購法第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106年4月5日編訂「CV105戰鬥背心外套本體」原（材）料規格，其中第2.1.6.1、2.1.7.1項分別要求抗彈板吸震片、肩帶及護腰吸震片之材質均為「複合聚乙烯發泡材料」，且於系爭採購案採購計畫清單

⑱備註10.檢驗方法中明定：……⑶各組成品交貨驗收（各組目視檢查合格後，由被上訴人會驗小組依規格辦理並由被上訴人品保室辦理檢查、檢驗、相關文件審查）：……D.文件審查（各組交貨時須檢附正本）：……(c)產品檢驗報告審查：案內各組依規格205-M-64-0423d第2.1.2.1～2.1.2.7、2.1.6.1～9、2.1.7.1～9項逕送國內公信檢驗機構辦理檢驗（檢驗所需費用由上訴人自行負擔）並於交貨時一併提供被上訴人審查（被上訴人保留檢驗權），此規定於系爭採購案採購計畫清單修訂時，並未刪除；上訴人於106年8月24日得標系爭採購案後，即向迪舜公司購買戰鬥背心用以履約，並委請該公司包裝及交貨予被上訴人；嗣上訴人於106年11月6日完成交貨，被上訴人旋於當日開立財物勞務採購接收暨會驗結果報告單，其驗收意見記載「本次會驗目視檢查符合契約，俟品保室開具合格單後始完成驗收」等語；上訴人於106年11月7日出具系爭試驗報告，被上訴人旋於當日製作第二0五廠產品零件檢驗報告單（見原審卷1第319至321頁），結論「合格」，說明欄則載有「4.……依採購清單第10.⑶D(c)項辦理產品檢驗報告審查，由承商檢送國內公信檢驗機構（台灣檢驗科技股份有限公司）報告號碼……KV-17-09667-1……等8份報告，經審查符合採購規格要求。」等字樣，然系爭試驗報告經被上訴人向SGS公司函詢以107年11月30日函復略謂：報告內容與留存之報告資料不符，其試驗結果、委託單位及地址欄位資料均遭變造等情，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系爭採購案採購清單⑱備註7.「交貨時間」、10.「檢驗方法」所訂內容暨上訴人代表人黃婉萍與攻衛公司員工張家豪於即時通訊軟體群組對話紀錄，佐以攻衛公司實際負責人楊春海於刑事他案接受調查所為供述，遽論上訴人履約交貨驗收時，仍須檢附國內公信檢驗機構之產品檢驗報告供被上訴人審查，進一步論斷經變造

之系爭試驗報告確為上訴人所交付，足以妨礙採購品質及依約履行目的之確保，情節難謂輕微，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、第6條公平合理原則、比例原則及行政程序法第36條規定不當等語。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採購計畫清單⑱備註10.檢驗方法載明：「……⑶各組成品交貨驗收（各組目視檢查合格後，由甲方會驗小組依規格辦理並由甲方品保室辦理檢查、檢驗、相關文件審查）：……D.文件審查（各組交貨時須檢附正本）：……(c)產品檢驗報告審查：案內各組依規格205-M-64-0423d第2.1.2.1～2.1.2.7、2.1.6.1～

9、2.1.7.1～9項逕送國內公信檢驗機構辦理檢驗（檢驗所需費用由乙方自行負擔）並於交貨時一併提供甲方審查（甲方保留檢驗權）。……」等語（見原審卷1第169頁）；被上訴人就系爭採購案製作之產品零件檢驗報告單說明欄亦敘明：「4.……依採購清單第10.⑶D(c)項辦理產品檢驗報告審查，由承商檢送國內公信檢驗機構（台灣檢驗科技股份有限公司）報告號碼……KV-17-09667-1……等8份報告，經審查符合採購規格要求。」等語（見原審卷1第319頁）。則原審參酌上訴人代表人黃婉萍與攻衛公司員工張家豪於即時通訊軟體（LINE）「攻衛&津銀」群組106年11月7日對話內容與攻衛公司實際負責人楊春海因刑事案件於108年4月9日接受調查所述情節，復參佐SGS公司高雄分公司107年11月30日函所載等事證情況，憑以認定上訴人於交貨驗收時，應逕送國內公信檢驗機構辦理檢驗並將檢驗報告送交被上訴人驗收審查，系爭試驗報告係上訴人委請攻衛公司代為提交予被上訴人，而系爭試驗報告係屬經變造之不實文件，上訴人即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20頁第21行至第24頁第22行）。核其認定事實並無未憑證據，亦無違反經驗法則或論理法則之情形。

3.關於上訴人於原審主張：其對系爭試驗報告係變造不實並不知情，不須就上開提出不實文件履約之行為負責乙節。原判決理由復論明：廠商於參與政府採購案程序中，有以第三人為其使用人之情形，其使用人之故意、過失自應推定為廠商之故意、過失，倘廠商無法舉反證以推翻之，自應就使用人之故意或過失行為負責。上訴人委託攻衛公司代其提交系爭試驗報告予被上訴人，並經被上訴人將系爭試驗報告列入上訴人檢送之8份檢送文件之一，進而通過檢驗，當認攻衛公司性質上係協助上訴人履約之履行輔助人或使用人；系爭試驗報告屬經變造之不實文件，則上訴人既委任攻衛公司代其提出履約文件，攻衛公司及其人員

之故意、過失自應推定為上訴人之故意、過失等語予以論駁（見原判決第24頁第26行至第26頁第9行），於法核無不合。

4.此外，原判決理由載謂：上訴人為掩飾其履約所交付之戰鬥背心，與系爭採購案要求之材質「複合聚乙烯發泡材料」不符，竟出具經變造不實之系爭試驗報告佯裝，足以妨礙採購品質及依約履行目的之確保，其惡性已屬嚴重，完全可歸責上訴人，且上訴人迄今未提出任何補救或賠償措施，情節難謂輕微，不能認定上訴人不符合「以虛偽不實之文件履約，情節重大」之情形等意旨（見原判決第26頁第13行至第27頁第10行），經核亦適法有據。

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　　5　　月　　25　　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　　5　　月　　26　　日

書記官　莊　子　誼