

臺北高等行政法院判決

109年度訴字第1192號

111年2月24日辯論終結

原告 拓和營造有限公司

代表人 楊堯芬（董事）

訴訟代理人 李瑞玲 律師（兼送達代收人）

複代理人 李庚燐 律師

被告 基隆市政府

代表人 林右昌（市長）

訴訟代理人 黃丁風 律師

參加人 菩耕園營造有限公司

代表人 高定護（董事）

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109年8月7日訴1090139號申訴審議判斷，提起行政訴訟，本院判決如下：

主 文

原告之訴駁回。

訴訟費用由原告負擔。

事實及理由

一、程序事項：

（一）按行政訴訟法第196條第2項規定：「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。」本件原告起訴時，係請求撤銷原處分（即下述被

01 告民國109年4月10日決標公告並以109年4月10日基府綜採肆
02 字第1090216717號函通知原告者）、異議處理結果及申訴審
03 議判斷，訴訟進行中原處分所涉下述系爭採購案之決標，業
04 因參加人得標且已於109年10月31日因履約期限屆滿而執行
05 完畢（本院卷257頁之工程結算驗收證明書、第331頁之筆
06 錄），已無回復原狀之可能，惟原告仍主張因原處分受有損
07 害，於110年11月10日（本院收文戳載日為同年月11日）具
08 狀變更訴之聲明而請求確認原處分為違法（本院卷第413至4
09 15頁），並經被告無異議而為本案言詞辯論，堪認原告仍有
10 訴請確認原處分為違法之法律上利益，依前開規定，原告變
11 更提起續行確認訴訟，核無不合，自應准許之。

12 (二)本件參加人雖於最後言詞辯論期日有所遲誤，惟其未到場前
13 即經原告對其聲請為一造辯論判決，且嗣後參加人業已到場
14 為辯論，亦予指明。

15 二、事實概要：

16 原告參與投標被告所辦理「（109）仁愛、信義區下水道清
17 理維護工程（單價標）」（標案案號108A224、決標方式最
18 低標）之公開招標工程採購案（下稱系爭採購案）。系爭採
19 購案於108年12月24日開標經被告開標結果，原告投標所列
20 載總標價新臺幣（下同）310萬元雖為最低標，惟經被告審
21 認原告、次低標之參加人及其餘2家投標廠商之總標價均低
22 於底價480萬9,459元之80%以下（原告總標價約為底價64%、
23 參加人約為72.7%），有政府採購法施行細則第79條1款總價
24 偏低之情形，而有降低品質之虞，被告即保留決標並於開標
25 當日先請原告於108年12月26日前提出說明；原告雖於108年
26 12月25日檢附資料及於109年2月12日、3月23日先後委請律
27 師發函促請被告辦理決標事宜，經被告審查結果，仍以次低
28 標即參加人之報價349萬8,881元，認其較有足夠機具及履約
29 能力，報價亦較為合理等（決標前被告亦曾於109年3月5日
30 通知參加人於2日內提出說明），遂以109年4月8日為決標日
31 而由參加人得標，不決標予最低標之原告（系爭採購案後續

並經被告與參加人簽約且於109年10月31日因期限屆至而履約完畢），被告隨即以109年4月10日決標公告系爭採購案由參加人為得標廠商，並以109年4月10日基府綜採肆字第1090216717號函（與決標公告下合稱原處分）通知原告。原告不服，遞經被告維持原處分而駁回異議、行政院公共工程委員會申訴審議判斷駁回，乃提起本件行政訴訟。

三、本件原告主張：

(一)系爭採購案之底標為480萬9,459元，參與投標之4家廠商投標金額分別為原告310萬元、參加人349萬8,881元、建達營造有限公司353萬7,533元、健昇土木包工業355萬436元，均低於底標價格75%以下，顯見被告所訂底價明顯偏高，按行政院公共工程委員會所頒布「依政府採購法第58條處理總標價低於底價百分之八十案件之執行政程序」（下稱系爭執行政程序）中附註執行原則第1點規定，應不適用政府採購法第58條規定，且亦不應以系爭採購案係維護型常態招標案，即可臆測推論被告所訂定底價未過高。

(二)再者，原告提出之總標價，係因原告與鑫昱工程行長期配合，可以降低所需之人力成本，故原告勞保投保人員雖僅4人，亦無法據此認定原告恐無法有效執行系爭工程。另原告有足夠自有機具設備（挖土機4部、貨車3部、鏟裝機1部、割草機4部、鏈鋸1部）及長期配合之租賃公司，機具設備成本僅約市場行情之30%至50%左右，所申報營建剩餘土石方運送及處理費，流向則為宜蘭縣臺灣水泥廠，每立方公尺僅收地方稅60元及回頭車運送費用250元，合計每立方公尺310元，均可見原告確實得以所提出較低之總標價承作，被告卻決標予較高金額之參加人，實屬浪費公帑之舉，原處分應有違法等語。

(三)並聲明：確認原處分為違法。

四、本件被告則以：

(一)系爭採購案之工程預算（109年下水道清理維護工程預算），係依被告「108年常用工程項目統一單價表」作成，

並考慮營建物價而較108年度預算單價略增，應未偏高。而將原告系爭採購案之投標標單單價與被告之工程預算單價相比，其中原告列載之部分工程項目單價格甚且不到被告所訂預算單價1成，總標價復僅為預算單價之51.67%(計算式： $3,100,000 \div 5,999,986 \times 100\% = 51.67\%$)或總標價僅底價之64.46%(計算式： $3,100,000 \div 4,809,459 \times 100\% = 64.46\%$)，再與106年至109年各區下水道清理維護工程之簽約廠商「包商估價單(兼標單)」相較，均可見原告投標之單價偏低不合理，若未偷工減料勢必虧損，被告認有降低品質、不能誠信履約之虞而不決標與原告，確有所本。

(二)又原告於108年11、12月間，先後得標包含系爭採購案共3案(含另108A179案即(108)安樂、七堵、暖暖區下水道清理維護工程，108A210案即(109)中山、中正區下水道清理維護工程)，惟原告之各該得標價均低於底價70%，亦可見其履約能力及工程品質堪慮，原告經通知後所為說明，仍顯不合理或尚非完全合理，被告因認其有降低品質、不能誠信履約之虞或其他特殊情形者，按照系爭執行政程序之具體認定原則檢核表項次五第2點規定，不再通知原告提出差額保證金而不決標予原告，並無違背憲法平等原則及裁量權行使濫用等情事等語，資為抗辯。

(三)並聲明：駁回原告之訴。

五、本件參加人則陳述略以：

依原告與宏威汽車貨運有限公司之運送合約書所載，如果處理土方之日運費只要8,000元，一天只能跑二趟，每台運量的只有12立方公尺，則每立方公尺的運費成本應該為4,000元除以12，約惟330元，另挖土的成本費用，一般情形每立方公尺至少也要60元，顯然原告履行系爭採購案之成本至少亦須以每立方米390元計算，原告所主張成本較低等應不實在，原處分並無違誤等語。並聲明：駁回原告之訴。

六、本件如事實概要欄所示事實，除下述所示爭點外，其餘為兩造所不爭執，並有系爭採購案之公開招標公告(本院卷第39

01 1至393頁）、系爭採購案投標廠商報價標比情形（審議判斷
02 卷第220頁）、原告108年12月25日說明函暨檢附資料（下稱
03 說明函，本院卷第217頁、第219至231頁）、瑞合法律事務所
04 109年2月12日及3月23日函（原處分卷第12至13頁、第19
05 至22頁）、被告108年12月24日開標/決標紀錄（審議判斷卷
06 第30頁）、109年3月5日後續開標/決標紀錄（本院卷第38
07 3、385頁）、原處分（本院卷第25頁、第51至57頁）、參加
08 人與被告109年4月8日合約字號：基府工下第109-18號工程
09 契約（本院卷第335至381頁）、系爭採購案工程之初驗、正
10 驗紀錄及工程驗收結算證明書（本院卷第253至257頁）、異
11 議處理結果函（本院卷第323至324頁）、申訴審議判斷（本
12 院卷第33至49頁）影本等件在卷可稽，堪認與事實相符。而
13 兩造既以前詞爭執，則本件所應審究之主要爭點厥為：原告
14 參與系爭採購案之總標價雖有政府採購法施行細則第79條第
15 1款所指總標價偏低情形，原告於決標前所提出說明資料及
16 其過往實績等，是否可認其提出之總標價係合理？原告之相
17 關說明情形，是否足認按其所提出總標價履約，應無降低品
18 質之虞？被告所定底價有無偏高而得排除政府採購法第58條
19 適用之情形？被告依政府採購法第58條規定作成原處分而不
20 決標予原告，改決標予次低標之參加人，是否適法有據？

21 七、本院之判斷如下：

22 (一)政府採購法第52條第1項第1款規定：「機關辦理採購之決
23 標，應依下列原則之一辦理，並應載明於招標文件中：一、
24 訂有底價之採購，以合於招標文件規定，且在底價以內之最
25 低標為得標廠商。」第58條規定：「機關辦理採購採最低標
26 決標時，如認為最低標廠商之總標價或部分標價偏低，顯不
27 合理，有降低品質、不能誠信履約之虞或其他特殊情形，得
28 限期通知該廠商提出說明或擔保。廠商未於機關通知期限內
29 提出合理之說明或擔保者，得不決標予該廠商，並以次低標
30 廠商為最低標廠商。」依同法第113條授權訂定之施行細則
31 第79條第1款規定：「本法第58條所稱總標價偏低，指下列

情形之一：一、訂有底價之採購，廠商之總標價低於底價百分之八十者。」此係為執行母法所為細節性、技術性規定，並無違法母法之授權本旨，自得予以適用。又行政院公共工程委員會為規範內部就政府採購法第58條之統一執行及運作，以100年8月22日工程企字第10000261091號令頒布系爭執行政程序，其中項次5最低標廠商總標價態樣：「最低標之總標價低於底價之百分之70，機關認為顯不合理，有降低品質、不能誠信履約之虞或其他特殊情形。」所訂機關執行政程序略以：「限期（由機關視個案特性及實際需要，訂定合理之期限）通知最低標提出說明，並視情形為下列之處理：……二、最低標未於機關通知期限內提出說明，或其提出之說明經機關認為顯不合理或尚非完全合理，有降低品質、不能誠信履約之虞或其他特殊情形者，不通知最低標提出差額保證金，逕不決標予該最低標。該最低標表示願意提出差額保證金者，機關應予拒絕。」另附註本程序之執行原則第1點規定：「訂有底價之採購，機關如發現底價偏高造成最低標標價偏低者，不適用採購法第58條之規定。」第5點規定：「機關限期通知廠商提出說明之事項，可包括：(1)標價為何偏低；(2)以該標價承作，為何不會有降低品質、不能誠信履約之虞或其他特殊情形，並據以作為認定廠商說明是否合理之依據。廠商提出之說明，與完成招標標的之事項無關者，不予接受。」第7點規定：「機關限期通知廠商提出說明，其所訂期限及認定廠商說明是否合理之程序，應迅速合理，避免最低標與其他廠商串通瓜分利益，藉不提出說明或提出不合理之說明等情形，使機關不決標予該廠商，改決標予其他標價較高廠商。」此內部規定亦無違政府採購法第58條規定之本旨，基於行政自我拘束原則，被告亦得加以援用。

(二)系爭採購案經被告決標前，原告遵期依通知所為相關說明，仍難憑認其投標之總標價係合理，被告以若按此總標價履約，有降低品質、不能誠信履約之虞，尚為有據，其因而以

01 原處分決標予次低標廠商即參加人，而不決標予原告，核符
02 規定，並無違誤：

03 1.本件被告就系爭採購案所定底價為480萬9,459元，於108
04 年12月24日下午2時20分開標結果，雖以原告總標價310萬
05 元為最低標，惟僅達底價之64%，有政府採購法施行細則
06 第79條第1款總標價偏低之情形（低於底價80%），並屬於
07 系爭執执行程序項次5所列示「低於底價70%」者，被告遂
08 依前開規定宣布保留決標，並通知原告於108年12月26日
09 前提出說明，有108年12月24日之被告開標/決標紀錄（審
10 議判斷卷第30頁）及投標廠商報價標比情形表（審議判斷
11 卷第220頁）影本各1份在卷可按，兩造就此亦不爭執，被
12 告基於原告總標價偏低程度已涉及標價是否不合理及有降
13 低品質、不能誠信履約等情，故而限期通知原告為合理說
14 明，並未當場決標予原告，自符合規定。

15 2.其次，原告依被告之通知，雖於108年12月25日提出說明
16 函略以：「一、本公司為一般實廠商，於108年承攬貴府
17 （108）基隆市區域排水系統河道整理工程及（108）下水
18 道零星工程—中山、仁愛區（單價標），目前皆依合約效
19 期完成並完成正驗，且品質符合規範，無降低品質之慮。
20 二、本公司自有機具（內容列有挖土機4部、K4型鏟裝機1
21 部、6.4噸貨車1部、3.49噸貨車2部、割草機4部、鏈鋸1
22 部），長期配合之交通運輸公司，故可以較低之成本承攬
23 本案，且定會如質完工。」並有檢附挖土機4部之進口報
24 單、K4型鏟裝機暨割草機、鏈鋸照片，及大貨車1部、小
25 貨車2部之行車執照、原告公司為投保單位之勞工保險被
26 保險人加保名單影本等件（本院卷第217頁、第219至231
27 頁），惟經被告審查結果，以原告提出之挖土機進口報
28 單、機具照片等並無法證明為原告公司自有資產，所提出
29 運送合約書效期為108年7月1日至109年6月30日，且未有
30 土石方運送服務證明等文件；另所檢附原告公司勞保被保
31 險人加保名單僅有4名員工，惟原告在被告處已得標工程

01 採購案達6件，其公司人力恐無法有效率執行，原告又未
02 提供主要工項材料訪價說明或證明，致無從判斷其履約品
03 質，而其前承攬案件之狀況，亦未據檢附結算驗收證明書
04 等，並無法確知原告是否均有依約確實完成等情，故認原
05 告逾期所補提之投標總標價合理性說明，並不充足，若依
06 其所提出總標價施作，恐有降低品質、不能信履約之虞，
07 有被告之廠商書面說明及審核意見對照表影本1份供佐
08 （本院卷第233至234頁）。而經細觀原告所提出各該機具
09 進口報單上之納稅義務人（本院卷第219至222頁），均非
10 原告，併同其餘機具照片等資料，均無從憑認原告前開說
11 明函所指各該機具乃其自有者屬實；加之原告復不爭執斯
12 時就被告處尚有6件工程採購案待執行，被告質疑原告僱
13 用之員工僅4人，恐難以有效支應系爭採購案履約所需，
14 亦非無故。是則，原告既不能具體證明所宣稱自有機具之
15 種類、數量等節屬實，被告所指原告僱用人力不足之疑
16 慮，亦足以影響其後續能否有效履約並確保品質之評估，
17 被告因而指摘原告前該說明函之內容暨資料，並未充分說
18 明其明顯偏低總標價之合理性，確有所憑。

19 3.再者，原告於說明函所檢附3部貨車之行車執照（本院卷
20 第224頁），固然可認原告自有貨車3部，但相關運送成本
21 如何能因此調降總標價達低於底價64%之程度，並未見原
22 告有何具體說明；另其檢附之運送合約書（本院卷第228
23 至231頁），約定期限（108年7月1日至109年6月30日）與
24 系爭採購案之履約期間（109年10月31日前完成）則有落
25 差，並據被告指明因未檢附應備之土方運送服務證明文
26 件，無法評估原告有無因此得減省之具體成本，參加人、
27 被告復均一致指稱該運送合約所列載每日8,000元運費數
28 額，不足以應證原告所稱運費成本低廉乙事，若以該價額
29 計算，運量亦甚低而不合理等語（本院卷第430至431頁之
30 筆錄），上情亦可見前開運送合約書內容，尚不足以明確
31 勾稽肯認原告所稱其有較市價低廉運費之運送方式可用者

屬實；原告復稱其有回頭車可用云云，則仍未見其提出任何資料為憑，上情實均難為對其有利之認定。

4. 進而，再參酌被告所提出下述比對資料：(1)以原告系爭採購案之工項單價，與被告就系爭採購案編列之預算單價為比較，除可見原告約有23筆單項投標報價遠低於被告所編列預算之單價外（僅3項偏低比例為80%以上，其餘均低於63.2%），偏低幅度甚至有5筆項目未及預算單價之10%，有被告提出之報價對照表在卷可參（本院卷第138至140頁）；(2)與106年至108年同於系爭採購案工項之各該工項決標價格相比較，亦可見原告投標報價與往年採購案得標廠商之報價，存有懸殊之差異（本院卷第259至261頁之對照表、第263至272頁之估價單等資料）。是則，原告既未能具體指明並提出究竟何一主要工項或材料，能以前開偏低程度甚大之成本支應等佐證資料，此情除可認原告依被告通知所為說明，確實無法支持其投標之總標價合理性外，被告以其總標價之低，恐涉及削價競爭而有降低品質、不能誠信履約之虞，並認無法以令原告提出差額保證金方式，而僅得逕不決標予最低標之原告，並進而限期請次低標廠商即參加人提出說明（本院卷第235至247頁），最終並決標予次低標之參加人，自亦堪認均為有據且合於規定。原告仍主張原處分為違法云云，難以採信。

5. 此外，原告雖又執與鑫昱工程行間之聘僱合約書暨該工程登記資料等（審議判斷卷第59至69頁），謂依其與鑫昱工程行間之人力聘僱約定，其可調度之實際人力並不會降低工程品質云云；然細觀其所提出前開聘僱合約書約定期限乃至109年6月1日止，仍與前述系爭採購案之履約期限至109年10月31日止有相當落差，且約定內容中復未見有具體約明該工程行為工地事務須提供原告調度之確切人數係若干，該合約是否足以釐清原告人力難以有效履約之疑慮，已有不明，且原告應備人力成本費用是否因此在不妨礙履約品質之情況下，尚得以適當調降等具體估算情形，更未

見原告進一步說明，原告所舉此部分事證，仍不足以憑認被告前開質疑原告不具備適當人力以確保履約品質乙事，為有錯誤，則原告執此謂原處分應有違法云云，亦不足採。

(三)原告復主張被告所定系爭採購案之底價偏高，方造成其總標價偏低，並謂依系爭執执行程序附註第1點，被告應不得適用政府採購法第58條規定云云，亦不足採：

1.按政府採購法第52條第1款針對招標機關選擇最低標為決標原則時，尚得選擇由招標機關訂定底價之目的，旨在防止廠商低價搶標，影響採購之進度及品質，同法施行細則第53條並規定：「機關訂定底價，應由規劃、設計、需求或使用單位提出預估金額及其分析後，由承辦採購單位簽報機關首長或其授權人員核定。……。」此時招標機關本有斟酌標案性質、規模及物價波動等因素核實編訂底價之行政裁量權，以確保採購之品質及履約。

2.本件原告主張被告就系爭採購案所定底價有偏高，方造成其總標價遭認定偏低者，無非以系爭採購案之4家投標廠商各該投標金額，均低於被告所定底標價格75%以下（審議判斷卷第54頁）為據，謂被告所定底價應係明顯偏高，依系爭執执行程序附註第1點，被告應不得適用政府採購法第58條規定辦理云云。但查，系爭採購案工程內容為被告轄區內下水道之每年定期清理維護工程，被告已辦理相同內容之採購案多年，屬常態性採購案之辦理，此由前述被告所提出106年至108年有相同內容之採購案資料以供比對，亦可明之，並有其提出之108至109年預算成立簽核資料供佐（本院卷第171至211頁）；被告延續之前辦理經驗，亦曾以107年10月2日基府工土貳字第1070245392號函編訂「108年常用工程項目統一單價」，針對常用之包含「人力」、「機具」、「工料」及「材料試驗」等項目為單價、數量之編訂，以供

01 下轄各單位辦理工程估列概算之參考（本院卷第145至1
02 69頁），本件系爭採購案之預算，既係經被告參考前開
03 資料而為編列，所定底價約為工程預算總額599萬9,986
04 元之80%（本院卷第199至211頁），再與108年度相同內
05 容之採購案工程預算核定資料（本院卷第173至174頁）
06 為比對，亦可見109年度之系爭採購案工程預算僅略
07 增，被告且陳明此係因應營建物價之調整考量，上情均
08 可證被告對於系爭採購案底價之決定，乃參考內部之單
09 價參考標準並斟酌過往相同採購案之估算而為，被告既
10 已清楚說明所參酌之各該合理客觀資料暨依據，經核其
11 內容亦難認有何與事證不符或悖於事理等情，自難認被
12 告本於自身職權而為底價訂定之裁量權行使係違法，更
13 難認有何事證可認被告所定底價相較於市價係偏高。

14 3.至於本件系爭採購案投標廠商決定投標時提出之總標價
15 若干乙事，尚有出於其等是否削價搶標以博取市場競爭
16 機會等商業競逐暨利益盤算等考量，與被告基於招標機
17 關地位，為追求採購品質與有效履約目的而為底價以若
18 千方屬合理之設算因素，仍有區別，自不得僅以本件系
19 爭採購案事恰巧參與投標廠商之總標價均偏低乙事，即
20 得推認被告所定底價相較於市價必然偏高，原告執此為
21 本件應得排除政府採購法第58條規定之適用，欠缺依
22 據。又系爭採購案經限期通知原告說明後，被告業已陳
23 明係基於本件具體事證而認有應不決標予原告、由次低
24 標之參加人得標之法定事由，原告以其前參與採購案最
25 終仍有決標予最低標者之事例，謂被告就此有違反平等
26 原則、違法裁量等情者，亦有忽略本件事證與其所舉他
27 案並不相同，本質上即無必須同等待遇之理由，被告依
28 個案情節而為審酌，更無違法裁量可言。是原告以原處
29 分有其於平等原則或裁量違法等主張，亦不可取。

30 八、從而，原告主張各節，均無可採，本件被告所為原處分，並
31 無違誤。原告仍執前詞，訴請確認原處分為違法，為無理

由，應予駁回。

九、本件事證已臻明確，兩造其餘主張、陳述及證據，均無礙本院前開論斷結果，爰不予一一論述，併予指明。

據上論結，本件原告之訴為無理由，依行政訴訟法第98條第1項前段，判決如主文。

中 華 民 國 111 年 3 月 31 日

臺北高等行政法院第一庭

審判長法 官 許瑞助

法 官 林秀圓

法 官 林麗真

一、上為正本係照原本作成。

二、如不服本判決，應於送達後20日內，向本院提出上訴狀並表明上訴理由，如於本判決宣示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。（須按他造人數附繕本）

三、上訴時應委任律師為訴訟代理人，並提出委任書。（行政訴訟法第241條之1第1項前段）

四、但符合下列情形者，得例外不委任律師為訴訟代理人。（同條第1項但書、第2項）

得不委任律師為訴訟代理人之情形	所 需 要 件
(一)符合右列情形之一者，得不委任律師為訴訟代理人	1. 上訴人或其法定代理人具備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、副教授者。 2. 稅務行政事件，上訴人或其法定代理人具備會計師資格者。 3. 專利行政事件，上訴人或其法定代理人具備專利師資格或依法得為專利代理人者。
(二)非律師具有右列情形之一，經最高行	1. 上訴人之配偶、三親等內之血親、二親等內之姻親具備律師資格者。

01

政法院認為適當者，亦得為上訴審訴訟代理人

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. 上訴人為公法人、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(一)、(二)之情形，而得為強制律師代理之例外，上訴人應於提起上訴或委任時釋明之，並提出(二)所示關係之釋明文書影本及委任書。

02

中 華 民 國 111 年 3 月 31

03

日

書記官 李淑貞