

臺北高等行政法院判決

109年度訴字第1308號

111年2月24日辯論終結

原告 開發物流國際有限公司

代表人 洪浩峰（董事）

訴訟代理人 陳奕仲律師

被告 國防部

代表人 邱國正（部長）

訴訟代理人 陳金泉律師

葛百鈴律師

黃胤欣律師

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28日訴字第1090186號採購申訴審議判斷，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

甲、程序事項：

本件被告代表人原為嚴德發，訴訟進行中變更為邱國正，茲據被告新任代表人具狀聲明承受訴訟（見本院卷一第139頁），核無不合，應予准許。

乙、實體方面：

壹、事實概要：

緣原告參與被告所辦理「國軍軍品委商運輸等108項」採購案，被告以109年6月9日國採購包字第1090123043號函（下稱原處分）通知「貴公司共同投標團隊與富邦發通運股份有限公司投標檢附之報價單公司用印大小章（開發物流國際有

01 限公司、洪浩峰)相同及與翊楊汽車貨運有限公司之共同投
02 標協議書第一成員代理人均為同一人(黃蔚嵐),核屬政府
03 採購法(下稱本法)第50條第1項第5款『投標廠商間之投標
04 文件有重大異常關聯者』之『投標文件內容由同一人或同一
05 廠商繕寫或具備者』。』,依政府採購法第31條第2項第7款
06 規定,不予發還第1組與第2組共新臺幣(下同)4,721,750
07 元押標金(原處分誤繕為4,721,755元,經被告以109年6月2
08 9日國採購包字第1090136907號函更正)。原告提起異議,
09 經異議處理維持原處分後,原告不服,提起申訴,經採購審
10 議判斷結果為:「請求撤銷原異議處理結果部分,申訴駁
11 回;其餘申訴不受理。」原告仍不服,遂提起本件行政訴
12 訟。

13 貳、本件原告主張:

14 一、原告係親自為投標行為,自行領標及決定標單價格,並自就
15 投標文件內容進行繕寫、備具與用印,並無投標文件內容由
16 同一人或同一廠商繕寫或備具之情形,更無以虛偽不實之文
17 件投標、訂約或履約之情形,自無重大異常關聯之情事。

18 二、原告與富邦發通運股份有限公司(下稱富邦發公司)投標檢
19 附之報價單公司用印大小章相同部分,係富邦發公司承辦人
20 員蓋錯印章所致,並非被告所稱投標文件內容由同一人或同
21 一廠商繕寫或備具之情形,當無重大異常關聯之可言:富邦
22 發公司之所以持有原告之大小章,係因富邦發公司向原告購
23 買車輛,為辦理車輛過戶之用,此乃一般業界常見之車輛買
24 賣過戶,涉及異地辦理車籍、牌照等過戶事宜,出賣人提供
25 公司大小章,以便買受人辦理過戶事宜,並無不符常情之
26 處。

27 三、黃蔚嵐女士為原告之債權人,故原告方委任黃蔚嵐女士擔任
28 招標文件之第一代理人,當無何重大異常關聯:

29 (一)按行政院公共工程委員會91年11月27日工程企字第091005
30 16820號令,政府採購法第50條第1項第5款所指之「重大
31 異常關聯」之「客體」,應僅指「投標文件內容」而言。

01 復按，本採購案投標須知第十八（二）規定：「共同投標
02 廠商應於投標時檢附經公證或認證之共同投標協議書，其
03 應符合『共同投標辦法』第10條之規定，並應逐項載明。
04 ………。」，再參酌共同投標辦法第10條之規定可知，所
05 謂共同投標協議書之內容，應係指該條第1項第1款至第7
06 款所列舉之事項，除此之外，應不得逕認為投標文件內
07 容。由此可知，受託為代理人辦公證者，並非共同投標協
08 議書應記載之內容，不屬投標文件內容之客體。

09 （二）原告就其與鑫達汽車貨運行之共同投標協議書，係委由黃
10 蔚嵐為代表人，至民間公證人林佳陵處認證其上蓋章為真
11 正，由上可知，是否委託代理人辦理公證，並非共同投標
12 協議書應記載之內容，不屬投標文件內容之客體，既然不
13 屬「投標文件內容」，自然不得以此作為認定是否具備重
14 大異常關聯之標準。且原告與黃蔚嵐間本有資金借貸往來
15 之情形，其為保障自己之債權，要求擔任招標文件之第一
16 代理人，原告亦從善如流，至於黃蔚嵐是否擔任其他公司
17 之代理人，原告當時並未知情，亦無從置喙，故僅以代理
18 人之相同與否，實難謂原告與其他公司間有何異常關連。

19 （三）本件原告並無被告所稱之重大異常關聯之情形，倘有（此
20 僅為假設語氣，原告非自認），被告於資格標審查時本該
21 發現並將原告剔除方為適法，然被告先認定原告之投標單
22 符合規定，現突質疑原告與其他廠商間有明顯異常關連情
23 形，甚而沒收押標金云云，則被告之審查程序上顯有瑕
24 疵。

25 四、政府採購法第50條第1項第5款與同法第31條第2項第7款間並
26 無必然認定關係，被告驟然沒收押標金之作為顯有違誤：

27 （一）按最高行政法院104年度4月份第1次庭長法官聯席會議決
28 議，可知行政院公共工程委員會就政府採購法第31條第2
29 項第7款之「認定」性質上屬法規命令，功能則係對於其
30 餘6款以外、可能影響採購公正「特定行為類型」之補
31 充。基此，政府採購法第31條第2項第7之用語既屬概括、

01 抽象之法律概念，行政院公共工程委員會之認定自應符合
02 行政程序法第5條所定之明確性原則（司法院釋字第432號
03 解釋參照），且其認定之內容需能辨識出具體、明確之特
04 定行為類型，方屬有效。基此，堪認本案採購申訴審議判
05 斷所引用之行政院公共工程委員會108年9月16日工程企字
06 第1080100733號函及91年11月27日工程企字第0910051682
07 0號令所為之「認定」並不生政府採購法第31條第2項第7
08 款之效力。

09 （二）政府採購法第31條第2項第7款之規定屬高度抽象之不確定
10 法律概念，與法規命令明確性原則有違。如允招標機關於
11 招標後自行認定投標廠商是否符合該款後，再按上開二函
12 令釋產生同法第31條第2項第7款之認定效果，恐使招標機
13 關可臨案自行決定是否追繳押標金，亦顯與法安定性及預
14 見可能性原則不符。

15 （三）政府採購法第50條第1項與同法第31條第2項二組法規範，
16 其規範功能並不相同。前者法規範乃是公部門維護買方權
17 益之有利工具，具有防禦作用，從而擔任買方之公部門，
18 對任何「外觀上有威脅自由市場效率競爭機制嫌疑」之危
19 險或可疑行為，均可運用上開法規範來保衛自身權益；而
20 後者法規範已帶有懲罰嚴重違規競標者之作用，而具備行
21 政罰之規範特徵。故並非所有「投標文件內容有重大異常
22 關聯」之情事均可該當於政府採購法第31條第2項第8款所
23 稱「影響採購公正違反法令行為」之構成要件，依上所
24 述，前者只要有威脅「自由市場效率競爭機制」之嫌疑即
25 可成立，後者則以造成破壞「效率競爭」之具體結果為必
26 要（最高行政法院99年度訴字第235號判決明揭）。

27 （四）退步言，縱認政府採購法第50條第1項第5款確經上開二函
28 令釋之認定而生同法第31條第2項第7款之效果（此僅為假
29 設語，原告非自認），則原告是否符合同法第50條第1項
30 第5款，仍應回歸該款之規定「不同投標廠商間之投標文

01 件內容有重大異常關聯者」按事證具體認定，而非一概此
02 上開工程會二函之內容以為機械式之認定，方屬適法。

03 (五) 再者，本件系爭標案於開標當日順利決標，故原告與其他
04 廠商間究竟有無重大異常關聯，對於系爭標案已無任何實
05 害，則被告無差別一律沒收押標金，顯已嚴重侵害原告之
06 財產權，被告之作為顯屬過當。

07 五、並聲明：

08 (一) 被告109年6月9日國採購包字第1090123043號函、109年6
09 月29日國採購包字第10901369321號函等原處分及行政院
10 公共工程委員會採購申訴審議判斷書【訴1090186號】之
11 決定均予撤銷。

12 (二) 被告應返還押標金4,721,750元予原告。

13 (三) 訴訟費用由被告負擔。

14 參、被告則以：

15 一、本件符合政府採購法第50條第1項第5款「投標廠商間之投標
16 文件有重大異常關聯」之「投標文件內容由同一人或同一廠
17 商繕寫或備具」（參行政院公共工程委員會91年11月27日工
18 程企字第09100516820號令意旨）：

19 原告與另家競爭廠商即富邦發公司之投標文件出現大小章相
20 同情形，且原告、富邦發公司、翊楊汽車貨運有限公司（下
21 稱翊楊公司）出具之共同投標協議書，亦均為黃蔚嵐備具，
22 而由其於108年10月14日攜由同一位公證人林佳陵進行認
23 證，甚至富邦發公司、翊楊公司之代理人黃蔚嵐，竟係原告
24 公司代表人之母親，顯已符合政府採購法第50條第1項第5款
25 規定之重大異常關聯中的投標文件內容由同一人或同一廠商
26 繕寫或備具要件。

27 二、就原告主張富邦發公司於報價單蓋錯印章，及證人黃蔚嵐、
28 林佳陵於另案證述，答辯如下：

29 (一) 原告雖辯稱係因購買車輛辦理靠行作業所需，將大小章一
30 套留存於富邦發公司，該公司疏忽於報價單上蓋錯印章云
31 云，然公司大小章屬表彰公司之重要物件，依常情均會由

01 各該公司妥善保管，豈可能由他人保管並進而蓋用錯誤公
02 司大小章之可能。

03 (二) 黃蔚嵐於另案證述，其以來發公司帳戶提款借款予富邦發
04 公司、原告，而同時擔任第1成員代理人之原因為：「我
05 作代理人，到時候退款就還給我」，但借錢給該二家公司
06 沒有提供擔保（參乙證10，109年度訴字第1302號準備程
07 序筆錄）云云，顯與常情不符。蓋因被告押標金亦係退還
08 給未得標廠商，絕不可能退還給代理人，且依一般社會經
09 驗及常情，擔保借款債權之方式亦應採行如房地抵押、開
10 立本票擔保等方式，擔任代理人根本完全無法擔保借款債
11 權，黃蔚嵐所述實與常情不符，不足採信。且黃蔚嵐於另
12 案準備程序中曾表明已記不起來是否簽訂借款借據，已有
13 違常情，其同意將再提供會計帳冊到庭，惟嗣後一再稱病
14 請假且亦未提供帳冊，另本案除不予發還押標金之爭議
15 外，恐另涉圍標之可能，現由臺灣臺北地方檢察署108年
16 他字第1080106368號偵查中。

17 三、倘真如原告與證人黃蔚嵐所言，押標金乃係向證人黃蔚嵐借
18 款，依相關行政法院見解，亦構成政府採購法第50條第1項
19 第1款規定：

20 (一) 參最高行政法院108年度判字第21號判決意旨，不同廠商
21 之押標金如係由同一人繳納，在處於真正競爭關係下之不
22 同投標廠商間，顯與常理有違，並通常存在假性競爭關
23 係，是只要形式上具有押標金由同一人繳納之事實，機關
24 即應依法不予發還押標金或追繳押標金。

25 (二) 高雄高等行政法院109年度簡上字第46號判決則明揭，同
26 一標案中之各家廠商處競爭地位，理應戮力將投標意願及
27 投標文件內容保持秘密，以免競爭對手知悉其投標策略，
28 而降低自身得標機率，始符常情，不同廠商卻由同一人投
29 遞標案，當應適用政府採購法第50條第1項第5款規定。

30 四、與本件同一事實之另案判決，已認定富邦發公司違法情形符
31 合政府採購法第50條第1項第5款規定（臺北高等行政法院10

9年度訴字第1302號），另案翊楊公司之訴訟亦經駁回在案（臺北高等行政法院109年度訴字第1301號）。承上，本件既已符合政府採購法第50條第1項第5款規定，依工程會108年9月16日工程企字第1080100733號令，係屬政府採購法第31條第2項第7款規定情形，被告不予發還押標金，洵屬合法。

五、並聲明：

（一）駁回原告之訴。

（二）訴訟費用由原告負擔。

肆、兩造不爭之事實及兩造爭點：

如事實概要欄所述之事實，業據提出被告109年6月9日國採購包字第1090123043號函（見本院卷一第31至33頁）、被告109年6月29日國採購包字第10901369321號異議處理結果（見本院卷一第35頁）、行政院公共工程委員會109年8月28日訴1090186號採購申訴審議判斷（見本院卷一第39至61頁）、原告及鑫達汽車貨運行共同投標決議書（見本院卷一第83至84頁）、富邦發通運股份有限公司及華興通運股份有限公司共同投標協議書（見本院卷一第95至96頁）、本院109年度訴字第1302號110年9月6日準備程序筆錄（見本院卷二第69至76頁）、110年10月18日準備程序筆錄（見本院卷二第79至85頁），及公證人林佳陵提出之認證案號第626號、第627號、第621號文件（見本院卷二第88至142頁）等本院卷所附證物為證，其形式真正為兩造所不爭執，堪信為真，兩造之爭點厥為：被告依政府採購法第31條第2項第7款規定不予發還原告所繳納之押標金，是否適法？

伍、本院之判斷：

一、本件應適用之法條與法理：

（一）政府採購法第31條第2項第7款規定：「廠商有下列情形之一者，其所繳納之押標金，不予發還；其未依招標文件規定繳納或已發還者，並予追繳：……七、其他經主管機關認定有影響採購公正之違反法令行為。」

01 (二) 政府採購法第50條第1項第5款規定：「投標廠商有下列情
02 形之一，經機關於開標前發現者，其所投之標應不予開
03 標；於開標後發現者，應不決標予該廠商：……五、不同
04 投標廠商間之投標文件內容有重大異常關聯。」

05 (三) 行政院公共工程委員會108年9月16日工程企字第10801007
06 33號令釋：「依政府採購法第31條第2項第7款規定修正認
07 定機關辦理採購，廠商有下列情形之一者，屬『其他經主
08 管機關認定有影響採購公正之違反法令行為』情形，並自
09 即日起生效：一、有政府採購法第48條第1項第2款之『足以
10 影響採購公正之違法行為者』情形。二、有政府採購法第
11 50條第1項第5款、第7款情形之一。……。」

12 (四) 行政院公共工程委員會91年11月27日工程企字第09100516
13 820號令釋：「機關辦理採購有下列情形之一者，得依政
14 府採購法第50條第1項第5款『不同投標廠商間之投標文件
15 內容有重大異常關聯者』處理：一、投標文件內容由同一
16 人或同一廠商繕寫或備具者。二、押標金由同一人或同一
17 廠商繳納或申請退還者。三、投標標封或通知機關信函號
18 碼連號，顯係同一人或同一廠商所為者。四、廠商地址、
19 電話號碼、傳真機號碼、聯絡人或電子郵件網址相同者。
20 五、其他顯係同一人或同一廠商所為之情形者。」

21 二、原告與訴外人富邦發公司分別與其他廠商組成共同投標團隊
22 參與被告系爭採複數（分2組，押標金各為500,000元、4,22
23 1,750元）決標制之採購案，各為其團隊之代表廠商。系爭
24 採購案於108年12月20日決標，非由原告或訴外人富邦發公
25 司得標，富邦發公司投標報價單以原告公司大小章用印；且
26 二公司均以訴外人黃蔚嵐為投標代理人等節，為兩造所不爭
27 執，並有系爭採購案招標文件（含採購計畫清單及投標須
28 知）、決標公告、原告與鑫達汽車貨運行之共同投標協議書
29 及投標廠商報價單、富邦發公司與華興運通股份有限公司
30 （下稱華興公司）之共同投標協議書及投標廠商報價單在卷
31 可憑，堪信為真實，引為裁判之事實基礎。

01 三、基此事實，被告以原告與訴外人富邦發公司為同一採購案之
02 競標廠商，然竟有如上印章流用，且代理人同一情事，顯見
03 該二廠商投標文件內容由同一人繕寫或備具，投標文件內容
04 有重大異常關聯，有政府採購法第31條第2項第7款所稱「其
05 他經主管機關認定有影響採購公正之違反法令行為」之情
06 事，而依同法第31條第2項規定，作成原處分不予發還原告
07 已繳交之第1組及第2組押標金共4,721,750元，揆諸首揭政
08 府採購法規定及行政院公共工程委員會令釋，自係合法無
09 誤。

10 四、原告雖爭執系爭採購案由他人得標，其行為並未造成實害，
11 非得追繳及沒入押標金。且富邦發公司之所以於共同投標協
12 議書上用印為原告公司，純因二公司間曾為貨車買賣交易，
13 留有彼此之大小印章，致有錯用印文；而黃蔚嵐因係原告之
14 債權人，故擔任原告投標代理人，至於其是否同時為富邦發
15 公司、翊楊公司之投標代理人，非原告所能置喙，從而，原
16 告並無影響採購公正情事云云。然則：

17 （一）押標金係投標廠商所繳納，以擔保其有誠意且有能力參與
18 投標，得標後並得與機關簽訂契約之金額。投標廠商如參
19 與投標程序未能遵守相關法令及投標規定，而有政府採購
20 法第31條第2項各款所示情事者，即足認其不具有履約誠
21 信及能力得與機關簽訂契約，徵諸前述押標金擔保之本
22 旨，招標機關自應追繳或沒入押標金，以維採購程序之效
23 能與公正；與投標廠商是否即為得標廠商全然無涉。招標
24 機關只要在5年消滅時效期間內，均可行使追繳或沒入押
25 標金之請求權（政府採購法第31條第3項參照），以為管
26 制。被告108年10月4日公告辦理系爭採購案，而於109年6
27 月9日即作成原處分不予發還押標金，顯然未逾消滅時
28 效，原告以其行為並未發生「實害」，指摘原處分違法，
29 殊屬無據。

30 （二）原處分以富邦發公司投標報價單流用原告公司大小章，以
31 及原告與該公司及翊楊公司均以訴外人黃蔚嵐為投標代理

人為據，認定原告與富邦發公司、翊楊公司投標文件內容有重大異常關聯，其實僅擇其事證較為簡明者為論述而已。經本院依職權調查證據可知：

- 1、系爭採購案中，原告與鑫達汽車貨運行、富邦發公司與華興公司、翊楊公司與永興通運有限公司（下稱永興公司）三個投標團隊第1成員均以原告代表人洪浩峰之母黃蔚嵐為代理人，第2成員華興公司、永興公司則均以杜玉菁為代理人（參該三投標團隊之共同投標協議書，見本院卷一第83至84頁、第95至96頁、第93至94頁）；而該三個投標團隊之共同投標協議書均由黃蔚嵐於108年10月14日攜往同一公證人林佳陵處公證後，參與投標（參公證人林佳陵認證之檔案卷宗，見本院卷二第88至142頁），及原告代表人其母為黃蔚嵐（參原告代表人身份證影本，見本院卷二第139頁）並經證人林佳陵到庭證述在案（參本院110年7月30日準備程序筆錄，見本院卷二第23至27頁；本院另案109年度訴字第1302號110年9月6日及同年10月18日準備程序筆錄，見本院卷二第69至85頁）。
- 2、依原告所述，其押標金來源為原告代表人父親洪夏松（參本院111年2月24日言詞辯論筆錄、國泰世華銀行活期存款存摺封面影本、帳戶資料影本《108年10月14日2筆金額500,000元、4,221,750元》，見本院卷二第217頁、第219頁、第189頁），惟依黃蔚嵐於本院另案109年度訴字第1302號中證述（見本院卷二第44頁），原告與富邦發公司之押標金源自來發貨運交通有限公司（代表人為洪夏松），並有該公司台灣企銀活期存款存摺影本（108年10月14日2筆金額4,221,750元轉帳支出）附本院另案109年度訴字第1302號本院卷可憑，並經本院111年2月24日言詞辯論確認兩造對於該另案卷證之真正無意見在案；而富邦發公司與翊楊公司所分別組成之共同投標團隊，各出具2紙押標金支票，均係由台灣中小企業銀行

永春分行開立，4紙支票乃為連號，此參照比對富邦發公司押標金支票（見本院卷一第483頁）及翊楊公司押標金支票（見本院卷一第473頁）記載即明。易言之，以上三個共同投標團隊之押標金金流來源相同。

3、徵諸以上事實，原告、富邦發公司及翊楊公司各自所組成之共同投標團隊間，不僅投標文件重大關聯異常，影響採購公正，已極明確，甚至可能涉及政府採購法第87條第4項、第5項、第92條刑事犯罪嫌疑；原告猶僅以富邦發公司係誤用印章、不知黃蔚嵐是否擔任其他廠商代理人為由卸詞，實無足採。原處分以原告投標行為影響採購公正，不予發還已繳納之押標金，並無疑義。至於原告是否確實犯有上開政府採購法上之罪，則應由偵查機關分案調查偵辦，非本院審理之對象，附此指明。

五、綜上，原處分並無違法，異議處理結果及採購申訴審議判斷遞予維持，核無不合；原告訴請撤銷並求為發還押標金4,721,750元，為無理由，應予駁回。

六、兩造其餘攻擊防禦方法均與本件判決結果不生影響，故不逐一論述，併此敘明。

七、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前段，判決如主文。

中 華 民 國 111 年 3 月 24 日

臺北高等行政法院第三庭

審判長法 官 楊得君

法 官 鄭凱文

法 官 畢乃俊

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，經最高行政法院認為適當者，亦得為上訴審訴訟代理人	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。 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。	

中 華 民 國 111 年 3 月 24 日
書記官 李依穎