

臺北高等行政法院判決

110年度訴更一字第25號

111年4月14日辯論終結

原告 惠名國際旅行社有限公司

代表人 劉惠利

被告 新北市永和區秀朗國民小學

代表人 曾秀珠

訴訟代理人 杜唯碩 律師

上列當事人間政府採購法事件，原告提起行政訴訟，經本院108年度訴字第85號裁定後，原告不服，提起抗告，經最高行政法院109年度抗字第368號裁定廢棄發回本院更為審理，本院判決如下：

主 文

原告之訴駁回。

第一審及發回前抗告審訴訟費用由原告負擔。

事實及理由

一、事實概要：

原告參與被告辦理「107學年度3年級校外教學活動採購招標案（採購案號：hleZ000000000）」（下稱系爭採購案），決標方式採最低標，採購預算金額為新臺幣（下同）507,000元，屬未達公告金額之採購，開標時間為民國107年12月27日，履約期間為108年3月14日至26日。經被告以107年12月20日公告公開招標，惟僅原告及訴外人廣通國際旅行社有限公司（下稱廣通公司）參與投標，乃依被告校長核准改採限制性招標，最低標廠商即原告之投標價格385,320元低於底價80%（被告訂定底價為503,000元，計算式： $385,320 \div 503,000 \times 100\% = 76.6\%$ ），經被告審酌認原告投標時預先提出「廠商低投標價理由書」之說明顯不合理，有降低品質、不能誠信

履約之虞，乃不予決標原告，而於108年1月2日宣布由次低標廠商即廣通公司以投標價格446,940元得標，並於同年1月3日作成決標公告（下稱原處分）。原告不服原處分，提出異議，經被告以108年1月18日新北永秀小總字第1086640285號函復維持原處分（下稱異議處理結果），原告仍不服，於未逾訴願期間之108年1月24日逕向本院提起確認原處分違法訴訟，嗣系爭採購案於108年3月26日經廣通公司完成履約，原處分已執行而無回復原狀可能。案經本院108年度訴字第85號裁定駁回後，原告不服，提起抗告，經最高行政法院109年度抗字第368號裁定廢棄發回本院更為審理。

二、原告主張略以：

(一)、系爭採購案既為最低標決標，且原告已依規定提出招標文件，並無廠商資格不符之情，復為最低標廠商，被告即應依政府採購法第52條第1項第1款規定，決標予原告；詎被告未依「政府採購法第58條處理總標價低於底價百分之80案件之執行程序」第4項規定，限期命原告提出說明，即改決標予次低標廠商廣通公司，且被告僅以原告預先提出之廠商低投標價理由書為由未再命說明，違反政府採購法第52條第1項第1款及低價案件執行程序第4項等規定，應屬無效，是被告顯有未依政府採購法辦理採購之違法。

(二)、系爭採購案係屬1日校外教學活動案，履約項目僅依約梯次車輛、參觀景點(含套裝教學、午餐)、師生保險，原告所提送企畫案內容，業將履約項目分項說明(含確訂單)，足證原告得依約履行無疑，且原告自設立以來參與投標，歷年來若有投標低於底價八成，經招標機關認定為係最低價廠商應提出低於底價八成說明書時，原告所提出說明，招標機關認可原告說明，原告均完成履約，無不能履約或遲延情形，被告僅憑臆測即稱原告有降低品質、不能誠信履約之虞，逕決標予次低標廠商，顯屬違法。

(三)、並聲明：確認原處分違法。

三、被告抗辯略以：

01 (一)、系爭採購案之決標方式均採最低標決標，計有原告、訴外人
02 廣通公司2家廠商前來投標，開標後，原告以385,320元投標
03 成為最低標（底價之76.6%），訴外人廣通公司則以446,940
04 元投標成為次低標（底價之88.8%）。然因原告之標價僅達
05 系爭採購案底價之76.6%，已低於底價80%。被告乃依據政府
06 採購法第58條、政府採購法第79條第1款之規定保留決標，
07 並將全案移請需求單位，依原告所檢附之「廠商低投標價理
08 由書」判定是否應決標予最低標廠商即原告。由於原告投標
09 時即已預先提供填載完畢之「廠商低投標價理由書」作為說
10 明，且前揭法令復無課予採購機關即被告應接受（或給予）
11 最低標價投標廠商第二度說明之義務，故被告認為系爭採購
12 案並無再度限期通知原告說明之必要，被告相關作為或不作
13 為，亦屬適法。又經被告需求單位檢視原告所提具「廠商低
14 投標價理由書」，不僅內容空泛，亦未就個別細節為具體之
15 說明，為求審慎，被告於評估過程中尚曾電詢新北○○○○
16 縣市市學校，以瞭解原告得標後履約之情形是否良好，經電
17 詢後相關學校亦均認為原告履約品質顯有不足，故而公告決
18 標予廣通公司。

19 (二)、由於系爭採購案係本校3年級校外教學活動，參與者為本校
20 師生，學生年齡僅10歲左右，為確保學童安全無虞，於活動
21 中獲得安全愉快之校外教學經驗，實不希望任何參標廠商為
22 求得標，便降低履約品質以低價搶標。是被告於制訂標案
23 時，各階段承辦人員均經籌備會議、訪價、查估人數、經費
24 概算等嚴謹程序，始決定出預算金額，且作成「107學年度
25 三年級下學期校外教學參觀活動經費概算」，表內詳細就車
26 資、保險、門票、餐膳、雜支等各項目為概算，作為上簽附
27 件會辦會計室及總務處，並經校長同意決行，且被告就系爭
28 採購案絕大多數項目之經費概算，屬低於市場價格，或就訪
29 得市價再予以刪減。又依政府採購法第6條第2項規定，辦理
30 採購人員於不違反政府採購法規定之範圍內，得基於公共利
31 益、採購效益或專業判斷之考量，為適當之採購決定，是以

01 絕非採購案採行最低標之決標方式，即必決標予最低標之廠
02 商，採購機關本有其專業判斷為適當採購決定之空間，原告
03 所述顯有誤解。

04 (三)、並聲明：原告之訴駁回。

05 四、本院之判斷：

06 (一)、政府採購法第1條：「為建立政府採購制度，依公平、公開
07 之採購程序，提升採購效率與功能，確保採購品質，爰制定
08 本法。」第3條前段：「政府機關、公立學校、公營事業
09 （以下簡稱機關）辦理採購，依本法之規定；……。」第6
10 條第2項：「辦理採購人員於不違反本法規定之範圍內，得
11 基於公共利益、採購效益或專業判斷之考量，為適當之採購
12 決定。」第52條第1項第1款：「機關辦理採購之決標，應依
13 下列原則之一辦理，並應載明於招標文件中：……一、訂有
14 底價之採購，以合於招標文件規定，且在底價以內之最低標
15 為得標廠商。」第58條：「機關辦理採購採最低標決標時，
16 如認為最低標廠商之總標價或部分標價偏低，顯不合理，有
17 降低品質、不能誠信履約之虞或其他特殊情形，得限期通知
18 該廠商提出說明或擔保，廠商未於機關通知期限內提出合理
19 之說明或擔保者，得不決標予該廠商，並以次低標廠商為最
20 低標廠商。」同法施行細則第79條第1款規定：「本法第五
21 十八條所稱總標價偏低，指下列情形之一：一、訂有底價之
22 採購，廠商之總標價低於底價百分之八十者。」又政府採購
23 之主管機關行政院公共工程委員會就政府採購法第58條規定
24 之執行，訂有「依政府採購法第五十八條處理總標價低於底
25 價百分之八十案件之執行政序」（下稱「低於底價百分之八
26 十之執行政序」）供採購機關作為準則，核係主管機關依職
27 權所為技術性、細節性規定，與政府採購法第58條規定意旨
28 無違。而依「低於底價百分之八十之執行政序」項次4，就
29 最低標廠商總標價態樣為「最低標之總標價低於底價之百分
30 之八十，但在底價百分之七十以上，機關認為顯不合理，有
31 降低品質、不能誠信履約之虞或其他特殊情形」時，規定機

01 關執行程序為限期通知最低標提出說明，並視情形依所列4
02 點處理，其中第2 點規定：「最低標於機關通知期限內提出
03 說明，機關認為該說明顯不合理，有降低品質、不能誠信履
04 約之虞或其他特殊情形者，不通知最低標提出差額保證金，
05 逕不決標予該最低標。該最低標表示願意提出差額保證金
06 者，機關應予拒絕。」又附註欄第5點規定：「機關限期通
07 知廠商提出說明之事項，可包括：(1)標價為何偏低；(2)以該
08 標價承作，為何不會有降低品質、不能誠信履約之虞或其他
09 特殊情形，並據以作為認定廠商說明是否合理之依據。廠商
10 提出之說明，與完成招標標的之事項無關者，不予接受。」
11 準此，機關辦理訂有底價、採最低標決標之採購案時，如最
12 低標廠商之總標價有低於底價80%之情形，機關應通知最低
13 標廠商限期提出說明如標價為何偏低、何以得以該標價承作
14 仍保有相同品質誠信履約等事項，機關如認該說明顯不合
15 理，最低標廠商仍有降低品質、不能誠信履約等疑慮時，得
16 逕不決標予該最低標廠商，且不應准許最低標廠商以差額保
17 證金作為擔保替代其合理說明之義務，此當係為避免投標廠
18 商先以低價競爭取得採購標案而後於履約時以降低品質節省
19 成本甚或毀約，乃授予機關採購人員得本於採購效益之考量
20 為適當之採購決定，以達成確保採購品質與效率之立法目的
21 之具體條文規定。

22 (二)、本件如事實概要欄所載之事實，業經兩造分別陳述在卷，並
23 有被告107學年度三下校外教學經費概算說明(見原審原處分
24 卷第2頁)、107年11月23日學務處簽呈及所附三年級學生校
25 外教學參觀活動需求說明(見原審原處分卷第10-13頁)、107
26 年12月13日總務處簽呈及所附系爭採購案勞務採購契約(見
27 原審原處分卷第16-37頁)、投標須知(見原審原處分卷第38-
28 65頁)、三年級學生校外教學參觀活動需求說明(見原審原處
29 分卷第66-68頁)、107年12月20日總務處簽呈及所附招標公
30 告(見原審原處分卷第77-82頁)、108年1月2日總務處簽呈
31 (見原審原處分卷第84-85頁)、決標紀錄(見原審原處分卷第

86頁)、建議底價簽辦及底價核定單(見原審原處分卷第93頁)、原告及廣通公司投標及被告審標資料(見原審原處分卷第95-123頁、第124-156頁)、決標公告(見原審原處分卷第157-165頁)、異議處理結果(見原審原處分卷第166-168頁)、原告起訴狀(見原審本院卷第15-23頁)、被告驗收結算證明書(見原審本院卷第427頁)在卷可稽,為可確認之事實。

(三)、查被告辦理系爭採購案,屬未達公告金額之採購(按行政院公共工程委員會88年4月22日(88)工程企字第8804490號函政府採購法公告金額為100萬元),被告公開招標後,因未達三家廠商投標,依政府採購法第49條、中央機關未達公告金額採購招標辦法第3條(按:依政府採購法第23條地方未定者,比照中央規定辦理)得依被告校長核准改採限制性招標,由原告及廣通公司比價。被告以最低標廠商即原告投標價格僅約被告所訂底價76.6%,低於底價80%,依政府採購法施行細則第79條第1款之規定,已該當政府採購法第58條所稱總標價偏低情形,乃依「低於底價百分之八十之執行政程序」第4項其中第2點規定,審酌原告於投標時預先提出之廠商低投標價理由書,認有降低品質、不能誠信履約之虞,乃決定不決標予原告,復作成決標予次低標廠商廣通公司之原處分,於採購程序上合於前揭法規規定。

(四)、復稽之原告提出之廠商低投標價理由書僅載以:「本公司有依規定加入『中華民國旅行業品質保障協會』會員及向『友聯產物保險公司』加保1,000萬元履約責任險」、「本公司依投標『需求說明』暨『報價單』分析各項價格,皆以旅行業優惠特價,僅內含微薄利潤,實屬合理」、「本公司保證遵照貴校本案『需求說明』、『採購契約』、『報價單』內容規定辦理」、「本公司願以『差額保證金』擔保」等語(見原審本院卷第49頁),內容抽象空泛或與其履約品質無關(諸如何謂旅行業優惠特價、微薄利潤如何合理、已投保責任險與其履約品質無關),對於其標價為何偏低、以該標

價承作，為何不會有降低品質、不能誠信履約之虞未見有具體合理之說明。又被告於開標後為評估原告低價投標是否有降低品質、不能誠信履約之虞，亦曾以電話詢問他校有關原告得標後履約情形，得知其服務品質不佳、曾因拖欠教學場地款項致教學場地人員不願放行參加校外教學300位學生及家長進入而在外等候近30分鐘、公司負責人員拖延聯絡進度、素質不佳、未履行沖洗學生活動照片之約定遭學校扣款等情形，此有被告製作之洽詢他校惠名旅行社得標之校外教學案件履約品質紀錄（見原審本院卷第467頁）在卷可稽。復以被告分析原告投標時提出之採購報價單，系爭採購案項目包括門票費用、車資費用、保險費用、餐膳費用、雜支（含領隊費用、報名表及學習單等，詳見需求說明），原告除餐膳費用略高於廣通公司每人5元外，其餘每個項目所列費用均低於被告經費概算說明、廣通公司採購報價單（見原審原處分卷第2頁、第131頁），其中原告所列車資費用（每人160元，以每車搭載約40人計算，每車價格6,400元）已低於被告訪價之市場行情約二成以上（見原審原處分卷第3-5頁，被告訪價資料每車租用價格約8,000元至10,500元）；原告所列雜支項目為每人17元，然僅雜支中之領隊費用一項，以每名領隊以107年1月1日施行之最低基本工資時薪140元計算，每人即已須費用34.46元（依被告公開招標公告之勞務採購契約書所附需求說明，系爭採購案履約分五梯次、共19班，每梯次需1名總領隊，每班需一名班領隊，均需全程參與，是領隊人次共計須24人次，系爭採購案原訂參與者共780人，即每人需34.46元，計算式 $140\text{元} \times 8\text{小時} \times 24\text{人次} \div 780\text{人} = 34.46\text{元}$ ），更遑論加計其餘雜支費用後超過原告所列每人17元甚多。綜上以觀，被告據以認定原告低價投標而有降低品質、不能誠信履約之虞，乃決定不決標予原告，自當係基於採購效益之適當考量，實質上亦無出於恣意之違法。至原告雖事後提出租車合約、確訂車單（見原審外置卷原告108年5月20日行政訴訟準備書狀附件二、附件二之二）說明其得

01 以較低價格租用並說明其雜支費用計算合乎成本云云，然稽
02 之該租車合約，其價金已載明未含稅，且立約日期為108年1
03 月15日，而確訂車單則載以：「敬請蓋章確認回傳00-00000
04 000，謝謝！惠名國際旅行社有限公司敬啟108年1月2日」，
05 顯均係在系爭採購案開標日107年12月27日之後所作成，其
06 真實性亦甚可疑；另稽之原告計算雜支部分之領隊費用僅以
07 一人次計算而稱領隊費用僅需每人2元，故而仍有利潤云
08 云，亦與系爭採購案所約定需求說明關於領隊人次共計須24
09 人次之要求不符，是原告執此計算主張其報價合理云云，洵
10 無所據，益可徵原告實無法合理說明其低價投標而無降低品
11 質、不能誠信履約之虞。

12 (五)、至原告主張被告未限期命原告提出說明，即逕為決標予次低
13 標廠商廣通公司，違反法規云云。惟稽之系爭採購案投標須
14 知「貳、一般條款」第12點（決標、廢標、減價、保留、額
15 外擔保之其他事項）記載：「(一)開價格標後，符合招標文件
16 規定之最低標廠商，其總標價低於底價80%者，本機關將依
17 政府採購法第58條及『依政府採購法第58條處理總標價低於
18 底價80%案件之執行程序』規定辦理，如依上開執行程序規
19 定有洽請廠商說明之需時，該廠商應按主持人規定期限內
20 （以15分鐘為原則）提出說明（建請投標廠商使用本須知內
21 所附之『廠商低投標價理由書』說明），本機關得以電話通
22 知該廠商於上開期限內，以傳真或其他方式提出書面說明。
23 ……(三)廠商提出廠商低投標價理由注意事項：1.依採購法第
24 58條及投標須知有關規定，廠商標價低於底價80%，機關如
25 認為最低標廠商之總標價或部分標價偏低，顯不合理，有降
26 低品質、不能誠信履約之虞或其他特殊情形，廠商應於招標
27 機關宣布規定時間內提出說明。惟為免廠商無法於開標當時
28 作充分之說明，故若廠商總標價低於預算80%者，建請預先
29 填寫『廠商低投標價理由書』，並於主持人要求說明時提
30 出；廠商標價未低於預算80%者，得免填。2.廠商填寫『廠
31 商低投標價理由書』時，建請廠商詳實填寫理由，其將會影

響廠商說明理由之合理性。本機關將由該說明理由，據以判斷是否（保留）決標予該廠商。3.廠商不及於規定時間內提出書面聲明、理由者，得由廠商負責人或被授權人於規定時間內提出口頭聲明、理由。惟經招標機關當場記錄後，投標廠商應於該口頭聲明、理由文件加蓋印章。……」（見原審原處分卷第47-48頁）。準此，系爭採購案之投標須知既已敘明廠商如有標價低於預算金額80%情形，得預先填寫「廠商低投標價理由書」，以供被告判斷廠商有無政府採購法第58條降低品質、不能誠信履約之虞；則如廠商已預先填寫「廠商低投標價理由書」，機關於開標時應得直接以該理由書作為認定該投標廠商說明是否合理之依據，視為已預為提出標價偏低之說明，如無必要應無需再限期通知廠商提出說明。此亦經本院另案108年度訴字第152號政府採購法事件（按：原告另參與被告107學年度2年級、4年級校外教學活動採購招標案）函詢行政院公共工程委員會以109年2月17日工程企字第1090002512號函覆內容敘明上開投標須知第12點第3款第1目、第2目所載「為免廠商無法於開標當時作充分之說明，故若廠商總標價低於預算80%者，『建請』預先填寫『廠商低投標價理由書』」，倘招標文件未規定「廠商低投標價理由書」為廠商投標時應檢附之投標文件之一，未檢附者為不合格標，而僅係針對符合所述情形之廠商，建議預先備妥前揭理由書，以備說明，尚無違反政府採購法規定；另最低標且投標價低於底價80%之投標廠商，於投標時已出具「廠商低投標價理由書」，招標機關於開標時直接以該理由書作為認定廠商說明是否合理之依據，可視為係廠商已預為提出標價偏低之說明，尚無需再限期通知該投標廠商提出說明等語在卷（見原審本院卷第487-491頁）。實則系爭採購案公開招標時公告之預算金額為507,000元，原告於投標時，即已明知其投標價格385,320元低於系爭採購案預算金額80%（計算式： $385,320 \div 507,000 \times 100\% = 76\%$ ），故已預先提出廠商低投標價理由書（見原審本院卷第49頁），其用意當

01 係為避免系爭採購案開標時在時間倉促下難以說明清楚其低
02 價投標仍能誠信履約之具體理由，故而預先提出該理由書以
03 為說明，堪認當係原告在明知情形下而已有充分時間所為準
04 備之說明，則被告於開標時發現原告投標價格低於底價80%
05 時，即以該理由書作為認定原告說明是否合理之依據，認無
06 必要而未再限期通知其提出說明，並無剝奪原告向被告說明
07 其理由機會之疑慮，於法尚屬無違，原告主張洵無理由。

08 (六)、從而，被告辦理系爭採購案，因認原告標價偏低而有降低品
09 質、不能誠信履約之虞，乃依政府採購法第58條規定不決標
10 予最低標即原告，而決標予次低標廠商，於法有據，核無違
11 誤。

12 五、綜上，原告所訴各節，均無可採，其訴請判決如聲明所示，
13 並無理由，應予駁回。

14 六、本件事證已臻明確，兩造其餘攻擊防禦方法均與本件判決結
15 果不生影響，故不逐一論述，併予敘明。

16 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
17 1項前段，判決如主文。

18 中 華 民 國 111 年 5 月 26 日

19 臺北高等行政法院第五庭

20 審判長法 官 蘇嫻娟

21 法 官 劉正偉

22 法 官 陳雪玉

23 一、上為正本係照原本作成。

24 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
25 明上訴理由，如於本判決宣示後送達前提起上訴者，應於判
26 決送達後20日內補提上訴理由書（須按他造人數附繕本）。

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

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

31 得不委任律師為訴訟

所 需 要 件

代理人之情形	
(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。	

02 中 華 民 國 111 年 5 月 26 日
 03 書記官 王月伶