臺北高等行政法院判決

111年度訴字第64號
111年12月28日辯論終結

原　　告　聯合大地工程顧問股份有限公司

代　表　人　王美娜（董事長）

訴訟代理人　孔繁琦　律師
　　黃豐玢　律師
　　周聖皓　律師

被　　告　交通部臺灣鐵路管理局

代　表　人　杜微（局長）
訴訟代理人　駱忠誠　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110年11月12日訴1100151號審議判斷，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、事實概要：

㈠被告與原告於民國105年2月就「鐵路行車安全改善六年計劃—邊坡全生命周期維護管理（委託設計及監造技術服務）」案(下稱系爭採購案）簽訂公共工程技術服務採購契約（下稱系爭契約），依系爭契約第2條約定，由原告辦理被告全線（不含南迴線）路段邊坡、擋土設施現場調查、檢測分析與評估，並完成邊坡分級；急迫性補強工程設計及監造；預警及維護管理系統統包工程需求書、發包文件編制、招標及施工之諮詢、協助設計初步審查、監造作業。基於上述約

定，原告為系爭工程施作廠商東新營造有限公司（下稱東新公司）之監造單位，負責相關監造業務，其中於監造報表填載東新公司施工進度屬原告監造工作範圍之內。

㈡嗣系爭工程施工現場於110年4月2日發生施工廠商之吊卡大貨車掉落於鐵軌上，導致被告列車與掉落之吊卡大貨車發生碰撞之乘客死傷事故，經花蓮地方法院檢察署（下稱花蓮地檢署）於110年4月16日對原告之員工即系爭工程之監造主任李進福以犯刑法第216條、第215條之行使業務上登載不實文書罪及第276條過失致死罪，及監造職安管理員張齊富財以犯刑法第276條過失致死罪，提起公訴(就此部分，李進福、張齊富財業經臺灣花蓮地方法院110年度原矚訴字第1號、110年度矚訴字第1號刑事判決【下稱系爭刑事判決】分別判處李進福行使業務登載不實文書罪、過失致死罪；張齊富財過失致死罪)。

㈢被告依花蓮地檢署起訴書內容，於110年4月22日以鐵工管字第1100013765號函（下稱終止部分契約函）通知原告終止部分契約，並於110年4月23日以鐵工管字第1100014122號函（下稱通知陳述意見函）通知原告有政府採購法第101條第1項第4款「以虛偽不實之文件投標、訂約或履約，情節重大者。」及第12款「因可歸責於廠商之事由，致解除或終止契約，情節重大者。」之情形，並請原告陳述意見，經原告於110年5月5日以聯監字第1100079號函（下稱原告陳述意見函）陳述意見後，被告於110年5月24日召開採購工作及審查小組會議（下稱系爭會議），認原告監造人員有未盡注意義務及業務登載不實等情事，涉有政府採購法第101條第1項第4款及第12款之情形，遂於110年5月31日以鐵工管字第1100018955號函通知原告將依政府採購法第101條第1項之規定刊登政府採購公報（下稱原處分）。原告不服，提出異議未獲變更，提起申訴仍遭駁回，遂提起本件行政訴訟。

二、本件原告主張：

㈠工程進度本會因計算方式不同，及主客觀標準差異而有所誤差，且契約變更前及變更後之工作數量、單價，會造成工作進度計算之不一致，尚難謂此不一致即為不實。本件因工程變更設計後之工程款尚未完成契約變更程序，故若以東新公司與被告間契約之「原契約金額」與東新公司已施作完成項目金額為計算基礎，則截至110年2月28日之實際施工進度應為93.63%，準此，原告雖於110年1月17日至110年2月28日監造報表填載95.21%至98.36%之施工進度，而實際施工進度為93.63%，然仍在88.63%至98.63%區間之5%之誤差合理範圍內，可徵原告所填載之監造報表實未達「不實」之程度。至於被告主張實際施工進度僅有74.01%，恐係其將「估驗計價數量」與「施工進度之施作數量」兩者混為一談所致之錯誤計算。

㈡依被告與東新公司間本案工程採購契約第5條第㈠項第5款約定可知，東新公司施作本案工程未達巨額採購案件，故如東新公司施工進度落後達20%以上，被告即得依上述約定對東新公司暫停給付估驗計價款，此乃原告於監造報表填載東新公司施工進度之目的。本案工程110年2月28日預定進度為99.01%，實際施工進度應為93.63%，已如前述。縱依花蓮地檢署檢察官起訴書所認定該進度應為88%（起訴書第9頁倒數第6行以下），亦未達上述契約約定「落後進度達20%以上即暫停給付東新公司估驗計價款」之要件；甚且，系爭刑事判決理由載明：難以認定本案工程於110年2月28日實際工程進度僅為88%（該判決書第48頁第3行以下）；綜上各節可徵縱然原告所屬人員填載進度有所錯誤，惟並未使被告受有損害。

㈢由被告提供之花蓮地檢署110年4月14日訊問筆錄、系爭刑事判決理由可知，原告職員於接獲被告主辦人員潘堂益指示須配合其於標案系統登錄本案工程施工進度時能縮小實際落後進度，於考量未損害於被告權益下，不得已於合理施工進度計算誤差範圍內美化施工進度數字，顯見原告可歸責程度應

非重大。再者，縱然系爭刑事判決認定被告所屬員工李進福就本件監造報表上所載工程進度構成行使業務登載不實文書罪，惟其乃純就刑事犯罪構成要件之審定，完全未審酌違失情節是否重大，自不應成為本件判定是否構成停權事由之依據。本案工程僅為系爭採購案之其中一項工程，且「監造服務」僅系爭採購案項下眾多工作之極小部分，又委託監造服務費總金額占系爭採購案總金額僅有1%，足明原告違失情節顯非重大。

㈣被告於實際上未受損害之情況下，僅以單一員工之行為對原告處以3年之停權處分，影響原告其他員工之生計，不符「比例原則」。再者，監造報表所填載東新公司施工進度，乃被告主辦人員指示，所為不得不配合之行為，並未影響被告對東新公司施工進度之掌握，復未損害被告對東新公司契約權利，已如前述，甚且原告亦未因調整監造日報表進度數字而獲取任何不法利益，是以本件應非政府採購法第101條第1項第4款所欲規範之對象，則被告對原告處以停權處分，違反「禁止權力濫用原則」、「誠實信用原則」、「期待可能性原則」、「不當聯結禁止原則」。再者，被告所舉認定原告違失具有情節重大之理由，實均與本件施工進度填載無關。實則，本件應係發生110年4月2日重大事故，被告迫於輿論而對原告課予系爭行政處分。然系爭進度填載與110年4月2日重大事故之發生無涉，此有系爭刑事判決可考（該判決書第131頁以下）。兩造契約亦無明確約定施工進度計算方式，且被告對於之前原告所填載施工進度方式從未有任何異議，甚且是在被告指示下填載，今卻指摘原告登載不實進度，實有不公。

㈤被告於110年4月22日發函表示原告於000年0月至3月間於監造報表偽填施工進度；又稱既然本案事故發生地曾於000年0月間在被告之既有道路發生2起車輛事故，然原告卻無任何相關防制措施，故自110年4月21日起終止本案部分契約云云，可見被告片面終止系爭契約理由無非係因其認為監造報

表內容所載不實及原告人員未盡注意義務。惟關於原告就000年0月發生2起交通事故未登載於監造日報予以追蹤部分，業經申訴審議判斷認定並不符「虛偽不實之文件」之情形。

㈥系爭110年1月17日至110年2月28日所載施工進度均在合理誤差範圍內，尚未達不實之程度，情節亦非重大；且就110年1月發生2起交通事故部分未登載於監造日報予以追蹤部分，業經申訴審議判斷認定並不符「虛偽不實之文件…履約」之情形，均已如前述。是以，被告以此為由，依系爭契約第16條第1款第7目之約定終止契約，並據此認定構成政府採購法第101條第1項第12款事由，於法無據，且違反誠實信用原則。

㈦申訴審議判斷僅採被告110年11月2日陳述意見書五內容，卻未實質審理原告就該書狀內容所提出對應之相關證據資料，即有程序保障不平等及未善盡調查之違誤，況亦未予原告充分陳述意見之機會即率採該書狀內容作為不利原告之判斷理由，顯有程序上重大瑕疵，應予撤銷等語。並聲明：1.申訴審議判斷、異議處理結果及原處分均撤銷。

三、被告則以：

㈠原告有政府採購法第101條第1項第4款「以虛偽不實之文件投標、訂約或履約，情節重大者。」之情事，被告將原告刊登政府採購公報，於法有據：

1.依110年1月17日之施工日誌，系爭工程之實際進度為95.32%，原告所提110年1月17日之監造報表所列之實際進度亦為95.32%；惟經被告依施工日誌所載之累計完成數量及契約單價，重為計算後，實際完成金額為87,965,331.14元，實際進度僅為74.01%(實際完成金額87,965,331.14元/發包工程費118,857,143=74.01%)，較預定進度95.21%，落後達21.20%，足見該監造報表確有虛偽不實。另外系爭工程之實際進度計算，均採用原告提出之甲證6之計算方式，即完成金額（含5%營業稅）/契約金額（含5%營業稅），與被告計算方式：完成金額（不包括5%營業稅）/發包工程費(不含5%營

業），兩者於計算實際進度結果並無差異，故有無加計營業稅，應不影響實際進度之計算。

2.依110年2月28日之施工日誌，系爭工程之實際進度為98.36%，原告所提110年2月28日之監造報表所列之實際進度亦為98.36%，監造報表之數據與施工日誌之數據相同，可知監造報表之數據係援引施工日誌所載而作成。而經被告依上揭施工日誌所載之累計完成數量及契約單價，重為計算後，實際完成金額為95,687,488.65元，實際進度僅為80.51%(實際完成金額95,687,488.65元/發包工程費118,857,143=80.51%)，較預定進度99.01%，亦落後達18.5%。再者，於系爭契約於110年4月16日經被告終止後，專案管理廠商中棪工程顧問公司（下稱中棪公司）對系爭工程進行結算清點，系爭工程累計契約完成數量之金額僅84,909,114.71元，為契約金額118,857,143元之71.44%，為第一次變更預算金額112,159,333.68元之75.70%，且因系爭工程於110年2月28日第一次變更作業程序尚未完備，故原告110年2月28日之監造報表自不可能依變更後之數量計算實際進度，而該報表所載實際進度為98.36%，較終止契約後清點之完成數量71.44%相差達26.92%。是以，綜上各節足以證明原告之110年2月28日監造報表虛偽不實。

3.原告另以東新公司110年2月實際完成數量百分比計算表(即甲證6)表示實際進度為93.63%，顯然監造報表內容與其所提之110年2月實際完成數量百分比計算表之內容不符，前後說法自相矛盾，應不足採；復參上開表格對照東新公司110年2月28日之施工日誌，相關項目也有差異。再比對東新公司110年2月28日之施工日誌中所載之累計完成數量及原告提出之監造報表所附2月份每日施工數量紀錄表所載之累計完成數量，與110年2月實際完成數量百分比計算表所載「110年2月底工地已完成工項約計數量」之「本期完成數量」有多數不符，且均低於110年2月實際完成數量百分比計算表所載之「本期完成數量」，可證實際完成數量及進度，顯然低於原

告所提110年2月實際完成數量百分比計算表之93%，原告自不能僅以係誤差為合理範圍而主張免責。又比照原告提供之110年2月份每日施工數量紀錄表，110年2月份僅施作7個工項，而原告提出之110年2月1日至110年2月28日估驗詳細表所列本期估驗竟完成23個工項，兩者差異甚大，可見原告對於施工廠商之每日施工數量，未確實記載於監造報表，且亦難認原告所陳之第12期估驗詳細表所列之數量確為110年2月1日至2月28日所完成。

4.本件被告員工潘堂益已經證述原告所提110年2月份監造日報表中之施工進度為假。再者，原告依約負有施工廠商履約進度之查證，及施工日誌內容審核核定之責，然由花蓮地檢署110年4月14日對原告職員即監造主任李進福之訊問筆錄、對原告監造職安管理員張齊富財之訊問筆錄、對東新營造即施工廠商李義祥之訊問筆錄，可知原告提出之監造報表及每日施工數量紀錄表，均係由李義祥製作後，再交予張齊富財及李進福，張齊富財及李進福亦未審查，即將上開監造日報及監造報表所附每日施工數量紀錄表簽名及蓋章交付予被告；亦即，李進福及張齊富財已承認其監造日報係直接抄襲李進祥所製作之施工日報；顯見原告枉顧契約責任，將其應辦理之查證、審核及控管工作，置之不理，且係自工程開始即根本未履行契約責任。

5.無論係第12期估驗數量所載累計完成數量、東新公司110年2 月實際完成數量百分比計算表(甲證6)、110年2月28日施工日誌，與中棪公司結算清點數量相較，皆有不少差異，足證原告提出之相關數據及監造報表均虛偽不實，致影響被告對於施工廠商進度是否落後達應暫停估驗計價及施工廠商有無進度落後而必須終止契約，或是否繼續支付估驗計價款等判斷，甚至影響被告可否減免原告管理施工廠商進度工作之決定，且該事件亦涉及犯罪及重大社會事件，原告未能如實登載監造報表並以該虛偽監造報表作為履約文件一事，自屬政府採購法第101條第4項所稱之情節重大。

6.依系爭工程契約圖說S-01一般說明第13點、系爭工程之平面圖，原告作為監造廠商，自應將該便道納入監造之範圍中。復參酌參施工廠商110年2月28日施工日誌之其他工程項之編列項目，可知原告作為監造廠商之義務應包含考慮鐵路行車安全，並對於施工中之便道是否有危害鐵路行車安全有監督之責。再由原告提出之監造計畫書第4-10頁以觀，對於事故發生之道路，縱使在工區內或工區外，原告均必須要求施工廠商檢討容許之車輛型式、運輸條件與限制等，以維施工安全，且事故發生之道路既為施工中運輸所需，自屬原告必須注意監督及據以審查施工廠商整體計畫之事項，故對於影響安全之事項，原告自不能不予理會。惟參原告110年2月28日公共工程監造報表，並未有000年0月間2起混凝預拌車駕駛行經系爭工程鄰近鐵道之山坡地彎道時因彎道狹窄、路面濕滑而打滑、熄火卡在邊坡之事故之相關記載，可知原告有消極不予記載於監造日報，自可認其係「以不實虛偽之文件履約」，且此亦為原告員工遭花蓮地檢署提起公訴之範圍；而因原告人員之前開疏於管理及進度為不實記載之行為，造成施工廠商為掩飾其已落後之進度，乃於被告要求110年4月1日12時至4月6日12時全面停工之指示後，基於趕工目的而於不能施工之假日進行施工（起訴書第10頁），從而造成110年4月2日之重大事故，自屬情節重大。

7.系爭刑事判決原告職員李進福確實犯行使業務登載不實文書罪，刑事判決僅以有偽造進度及行使登載不實文件之事實，即得依刑法第215條規定為有罪判決；而政府採購法第101條第1項第4款同樣僅有以不實文件履行契約即為該當構成要件。是以，被告認定本件該當政府採購法第101條第1項第4款所指以虛偽不實文件履行契約之情形，並無違誤。至於被告員工潘堂益對李進福之違法請求，並無法阻卻原告應依契約履行監造責任之義務。

㈡參政府採購法第101條第1項修正意旨，系爭契約第16條第1款第7目約定「偽造或變造契約或履約相關文件，經查明屬

實者」，自亦包括其內容為虛偽不實之情形。是以，被告因原告上開監造報表內容所載不實之行為，認原告確有以不虛偽不實之文件履行契約，且情節重大，乃依系爭契約第16條第1款第7目之約定，於110年4月22日終止部分系爭契約，復依政府採購法第101條第1項第12款規定通知原告將刊登政府採購公報，於法有據。

㈢刊登政府採購公報之3年期間，為政府採購法第103條第1項所明定，被告無權變更等語，資為抗辯。並聲明：駁回原告之訴。

四、上開事實概要欄所述之事實經過，關於被告與原告就系爭採購案簽訂系爭契約，原告為系爭工程施作廠商東新公司之監造單位，負責相關監造業務，其中於監造報表填載東新公司施工進度屬原告監造工作範圍之內。惟系爭工程施工現場於110年4月2日因施工廠商之吊卡大貨車掉落於鐵軌上，導致被告列車與掉落之吊卡大貨車發生碰撞之乘客死傷事故，花蓮地檢署對原告之員工即系爭工程之監造主任李進福以犯刑法第216條、第215條之行使業務上登載不實文書罪及第276條過失致死罪，及監造職安管理員張齊富財以犯刑法第276條過失致死罪，提起公訴，另經系爭刑事判決就李進福部分判行使業務上登載不實文書罪及過失致死罪(行使業務上登載不實文書罪，處有期徒刑2年10月；又犯過失致死罪，處有期徒刑4年6月。應執行有期徒刑7年2月)；就張齊富財部分判處過失致死罪(有期徒刑4年6月)。嗣被告認為原告監造人員有未盡注意義務及業務登載不實等情事，涉有政府採購法第101條第1項第4款及第12款之情形，遂以原處分為之等情，為兩造所不爭執，並有系爭工程公開招標公告（審議可閱卷1第229-233頁）、決標公告（審議可閱卷1第235-241頁）、原告之監造計畫書/第4-10至4-13頁（本院卷1第491-494頁）、監造計畫節本（本院卷2第49-81頁）、系爭花蓮地檢署起訴書（本院卷1第373-420頁）、系爭刑事判決(本院卷2第261-263頁)、系爭契約（本院卷1第197-238頁）、

終止部分契約函（本院卷1第257-258頁）、通知陳述意見函（本院卷1第111-113頁）、原告陳述意見函（本院卷1第261-266頁）、系爭會議紀錄（原處分卷2第55-60頁）、原處分（本院卷1第115-116頁）、系爭異議處理結果（本院卷1第117-118頁）、申訴審議判斷（本院卷1第119-196頁）附卷可稽，洵堪認定。本件爭點厥為：(一)政府採購法101條第1項第4款部分，原告就監造報表是否填載不實，屬於以虛偽不實之文件投標、訂約或履約，而情節重大？(二)政府採購法101條第1項第12款部分，是否因原告就監造報表填載不實，屬於因可歸責於廠商之事由，致解除或終止契約，情節重大者？

五、本院得判斷之理由

㈠本件有政府採購法第101條第1項第4款之情事

1.政府採購法第101條第1項第4款之立法目的：

政府採購法第1條規定：「為建立政府採購制度，依公平、公開之採購程序，提升採購效率與功能，確保採購品質，爰制定本法。」關於通知廠商將刊登政府採購公報之要件，政府採購法108年5月22日修正前第101條第1項第2款後段，原規定「以偽造、變造之文件參加投標、訂約或履約」，因立法原意，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，於108年5月22日修正為「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，增列「情節重大」之要件，以符合比例原則，此外部分停權期間，修正改採累計加重處罰之方式。是以現行政府採購法第101條第1項第4款、第4項規定：「(第1項)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：……□以虛偽不實之文件投標、訂約或履約，情節重大者。……(第4項)機關審酌第1項所定情節重大，應考量機關所受損害之輕重、廠商可歸責之程度、廠商之實際補救或賠償措施等情形。」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：□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。……」依上開規定可知，政府採購法之制定，係為建立政府採購制度，依公平、公開之採購程序，提升採購效率與功能，確保採購品質等目的，故其規定之行政管制或制裁規範，用語雖有類同於刑法或其他刑事法規之情形，但因規範目的並非一致，未必能作相同之解釋，準此，政府採購法第101條第1項第4款規定，原不以行為人成立刑事犯罪之偽造、變造文書罪為必要，無論有權或無權製作文件者偽造、變造履約文件，凡以虛偽不實之文件投標、訂約或履約，而明顯妨礙採購品質及依約履行目的之確保，均應包括在內（最高行政法院109年度判字第192號、183號、108年度判字第422號判決意旨可資參照。）從而，應可推論當事人只要有偽造、變造履約相關文件之行為，而有影響採購品質之可能或危險，即該當該款之構成要件，不以肇致危險之結果或發生實害為必要；且不論是修正前後，該款僅以「虛偽不實之文件」履約，本已符合政府採購法第101條第1項第4款之事由，不以刑事之偽造、變造之概念為限，此也合乎政府採購法第1條之立法意旨，該款適用之重點在於採購程序是否公平、公開，也關注採購效率與功能，確保採購品質，換言之，第101 條第1 項第4 款選擇「以虛偽不實之文件投標、訂約或履約」此一特定行為作為應否刊登公報之指標，其規範之重點實乃廠商「履約誠信」，且認定此一特定行為要屬無履約誠信之「重大事由」。此外，政府採購法第101條第1項第4款依照我國實務見解，向認為屬於行政罰之一環(最高行政法院101年度6月份第1次庭長法官聯席會議決議可資參照)。

2. 監造報表為原告履約之重要文件，且為監造單位執行監造工作之依據

⑴系爭工程採購金額為251,613,296元，有施工廠商105年12月21日決標公告一份在卷可稽（審議可閱卷1第235-241頁）、系爭工程公開招標公告（審議可閱卷1第229-233頁）附卷可徵，是屬於政府採購法第13條第3項授權主管機關行政院公共工程委員會於88年4月2日以（88）工程企字第8804490號函所定公告金額100萬元以上之採購案，依行政院公共工程委員會所訂立之「公共工程施工品質管理作業要點」第8點規定，被告應派具工程相關學經歷之適當人員或委託適當機構負責監造，而監造單位應提報監造計畫。嗣原告既為系爭工程施作廠商東新公司之監造單位，負責相關監造業務，其中於監造報表填載東新公司施工進度屬原告監造工作範圍之內等情，已如前述。

⑵又依照卷內之110年1月17日監造報表（本院卷1第431頁）、110年2月28日監造報表（本院卷1第421頁）、監造計畫書/第4-10至4-13頁（本院卷1第491以下）、監造計畫節本（本院卷2第49頁以下）可知，現場監造主任乃李進福，需負責履約進度查證與管理及履約估驗計價之審核(監造計畫節本關於監造主任之職掌，本院卷2第57頁)，就系爭工程整體施工計畫審查之重點包含施工作業管理以及進度管理(監造計畫書/第4-10至4-11頁)，監造單位之派駐現場人員尚須填載監造單位現場人員登錄表、公共工程監造報表、建築工程必需勘驗部分申報表(B14-2)、建築物監造(監督、查核)報告表(B14-3)、監造組織職掌及工作項目表(本院卷2第61頁)。從而，本件系爭工程經被告委請原告提供監造服務，原告所提報之公共工程監造報表自屬系爭規劃設計監造契約具重要關聯之履約文件，其上記載關於契約預定進度、實際進度、工程進行情況等，屬於工程施工品質之要求，且為履約過程中被告信賴之所繫，也是政府採購法第101條第1項第4款所希冀防止廠商以偽造之文件矇混通過招標機關之檢驗，致影響採購品質。換言之，原告指派監造之人員所具備之專業資格，也是整個履約過程中被告信賴之所繫，如有虛偽不實，當然有影響採購

品質之可能或危險，且本不以肇致危險結果或發生實害為必要。

3. 然而，證人即原告監造主任李進福於系爭刑事判決案件偵查中證述：我最近十年都在原告公司任職，有時任職監造主任，有時擔任品管人員，關於110年2月監造日誌(即監造報表)乃東新公司提供，我沒有修改過，此乃被告主辦人員潘堂益指示我們要就進度落後部分調整，我就沒有做查證，又上開1月、2月監造日誌除了簽名外，都不是我寫的，都是原告員工張齊富財依照東新公司提供檔案填寫，即依照東新公司主任李義祥之資料貼上去後，再拿給我簽名。監造日誌應由監造主任填寫等語(本院卷2第17-27頁)，核與證人即原告員工張齊富財於系爭刑事判決案件偵查中證述：110年 2 月監造日誌上面最末頁交通部臺灣鐵路局每日施工數量紀錄表格數據由李義祥或林偉仁等工地主任提供，會將紙本直接送到原告花蓮工務所，監造日誌是給我電子檔；但潘堂益有請我們調整數字，李進福也從未改過我送出去的監造日誌紙本資料等語(本院卷2第29-39頁)、東新公司工地主任李義祥於系爭刑事判決案件偵查中證述：李進福或者張齊富財要求我們傳送施工日誌內容，他們說要參考，由我們把施工日誌改成監造日誌給他們看，此乃李進福或張齊富財要求等語(本院卷2第41-45頁)以及證人即被告主辦人員潘堂益於系爭刑事判決案件偵查中證述：我承認我知道110年2月份原告提出之監造日報表上所載之施工實際進度之數據都是造假，因為如果照實填進度落後太多會被管考及要去台北開檢討會議，所以我明知上開施工進度數據是造假，仍在標案管理系統登載不實施工進度為百分之98.36。我之所以知道數據造假，是因為我看過110年2月監造日報表及施工日誌發現該月份所載之施工進度完全相同，而李進福根本沒有去計算監造日報表所載預計進度跟實際進度之數據，可見完全照抄施工日誌所載之數字 ，所以我就知道該監造日報表之施工進度數字不實。此外，我當時確實有要求李進福去美化施工進度數字，所以知

道110年2月之監造日報表所載施工進度數值造假等語（本院卷1第251-256頁）大抵相符，並有110年1月17日監造報表（本院卷1第431頁）、110年2月28日監造報表（本院卷1第421頁）、東新公司110年1月17日公共工程施工日誌（本院卷1第427-430頁）、東新公司110年2月28日公共工程施工日誌（本院卷1第423-426頁）、監造報表所附「2月份每日施工數量紀錄表」（被告所提供之節本，見本院卷1第443-444頁）附卷可證。

4.從而，依照上開卷證內容可知，本件系爭工程原告所提報之公共工程監造報表(110年1月17日至同年2月)，既屬系爭規劃設計監造契約具重要關聯之履約文件，但原告之監造主任李進福以及現場人員張齊富財均未實際審查，而是依照東新公司工地主任李義祥提供之施工日誌做成，甚而有所調整修正；被告主辦人員潘堂益也證稱其有要求李進福去美化施工進度數字，又發現110年2月監造日報表及施工日誌該月份所載之施工進度完全相同，而李進福根本沒有去計算監造日報表所載預計進度跟實際進度之數據，所以知道110年2月之監造日報表所載施工進度數值造假。亦即，關於該表格記載契約預定進度、實際進度、工程進行情況等屬於工程施工品質之要求，原告之監造主任不論是因應他人需求調整數字或者其他原因，即填上此完全未驗證之數據，甚或有所修正調整施工進度，原告並未落實監造之人員所應盡督導之責。原告辯稱監造報表數據是因應被告人員美化數字，且上開數據均在5%合理誤差範圍云云，已然忽略此本係刻意造假而「不實」之數據，自然毋庸再行探討原本「真實」之數據是否經驗算後有合理誤差範圍，原告辯稱顯不可採。

5.再者，以110年1月17日監造報表、110年2月28日監造報表為例，比對東新公司110年1月17日公共工程施工日誌、東新公司110年2月28日公共工程施工日誌，東新公司之施工日誌固然於上開施工日誌之實際進度均與110年1月17日(實際進度95.32%)、110年2月28日監造報表(實際進度98.36%)相同，東

新公司110年2月28日公共工程施工日誌之累計完成數量甚而完全與110年2月28日監造報表所附之2月份每日施工數量紀錄表大抵相同。然而，關於實際進度之驗算，以前開公共工程施工日誌累計完成數量以及契約單價，重為計算，原告之110年1月17日監造報表、110年2月28日監造報表顯與東新公司公共工程施工日誌實際完成進度不符(1月份進度應為74.01%；2月份進度應為80.51%，見本院卷一第433-437頁、439-442頁被告提供乙證6、7，計算方式：完成金額(不含營業稅)/發包工程費(不含營業稅)，對上開被告驗算結果，原告迄至言詞辯論時並未爭執被告之計算有誤，僅認為應有別的計算式可參考)，相對而言，原告迄至言詞辯論前，原告均僅一再陳稱有別的計算式，但從未對於監造報表之進度如何計算提出合理說明(本院卷二第356頁)，自堪認前開證人等證稱1、2月監造報表均屬虛偽不實之記載；況且，原告自陳上開監造報表計算有誤，後續又再提供重新計算之東新公司110年2月實際完成數量百分比計算表(甲證6，本院卷1第239-246頁)。然而，觀諸上開2月實際完成數量百分比計算表所載之「工項」、「本期完成數量」，仍與原告提供給被告之2月份每日施工數量紀錄表數據有所差異，以110年2月份工項為例，前者高達23個，後者僅有7個，據此，原告提出之上開證據本非監造單位原本應給予被告審核之文件，且依照上開證據內容，也無從說明監造報表上面的施工進度數據如何計算得出，本院自不予採認。

6.更遑論，上述李進福關於系爭工程監造報表之部分，經法院認定李進福係系爭標案監造主任，依原告與被告間之K51標案監造計畫，每日應填具監造報表，並應據實填載東新公司施作本案工程之實際施工進度於監造報表中，於110年1月至3月間，基於行使業務登載不實文書之接續犯意，就110年1月17日至同年2月28日之間監造報表均偽填施工進度，並提交與中棪公司，並由中棪公司陳報與被告而行使之，足生損害於被告、中棪公司、原告對於工程管理之正確性等情堪以認定，

此有上開系爭刑事判決(本院卷2第263-265頁)附卷可查，更可得知，原告之人員係以虛偽不實之文件履約，而明顯妨礙採購品質及依約履行目的之確保。至於本案專案管理單位中棪公司之證人郭國振固然證稱：我認為3%至5%算是合理誤差範圍，並認為現場狀況沒有離譜虛報等語(本院卷1第249頁以下)，因顯與前述證人證稱不同，更與卷內事證明顯有違，況本案審查重點在於原告有無盡其監管、督導之責，故而證人郭國振之前開證詞，自難為有利原告之認定，一併敘明。

7. 又行政罰法第7條第2項規定：「法人、設有代表人或管理人之非法人團體、中央或地方機關或其他組織違反行政法上義務者，其代表人、管理人、其他有代表權之人或實際行為之職員、受僱人或從業人員之故意、過失，推定為該等組織之故意、過失。」本件李進福為原告之職員，為原告履行系爭規劃設計監造契約之監造義務，此為原告所是認，故而原告未盡其監督及查驗重要履約文件之義務，自應就虛偽內容之故意行為負責，原告主張原告職員乃受潘堂益指示，原告可歸責程度應非重大云云，自無解於原告之監造人員於監造報表上面為不實之記載，上開主張難以採認。是以，針對原告提出之上述監造報表，自屬於虛偽不實之文件無誤。

8. 至於原告主張被告並未審酌違失情節是否重大云云，然而，揆諸前揭裁判意旨，原告只要有提出上開文件之行為，本即有影響採購品質之可能或危險，就原告履約行為方面，本未合乎誠信原則，更遑論，監造報表所記載契約預定進度、實際進度、工程進行情況等，均直接涉及系爭工程品質是否有所欠缺，業已影響採購品質之可能或危險；另觀諸被告提供之工程會110年4月10日現場會勘紀錄（本院卷1第469-482頁）表示：現場實際進度顯未達到標案系統填報之99.3%：一、本案稱進度已達99.3%，按施工網圖應僅餘收尾、清潔及整理等工作尚未執行。惟110年4月10日現場尚有明隧道頂板回填砂、輪胎緩 衝層未施作，且影響通車安全之明隧道頂板斜撐亦未全數執行永久固定作業，進度明顯不符。二、現場

未提供施工日誌及監造日誌等佐證資料，另查估驗資料（現場最近一次為109年10月），估驗進度為51%，亦與當時核定之進度85% 顯有落差等節(本院卷1第480-481)、工程會110年4月15日中央工程施工小組查核紀錄（本院卷1第483-484頁）也記載：工程會標案管理系統實際進度填報為99.3%，惟現場尚有明隧道內斜撐及頂板回 填土與廢輪胎緩衝設施等工項未施工，進度似有浮報等節(本院卷1第484頁)，亦可得知，系爭工程仍有多項缺失，且實際進度均與工程會標案管理系統有所不符，自已經嚴重侵害被告依照公共工程標案管理系統督導查核之正確性(本院卷2第311頁以下)；況遑論，本件系爭工程實際上於110年4月2日發生施工廠商之吊卡大貨車掉落於鐵軌上，導致被告列車與掉落之吊卡大貨車發生碰撞之乘客死傷事故，更非事後藉由兩造之契約以違約金、損害賠償等予以補償即可，自難認原告此舉履約(監督)誠信情節不重大，原告上開抗辯，反而顯示原告出示之文件對於後續公共利益之影響重大有所混淆，上開抗辯自不可採。此外，被告固然陳稱原告並未如實記載被告通知原告邊坡道路安全事項於監造報表上，同屬於不實文件履約云云，因依照卷內事證，尚難認為此屬原告故意不予以記載，故非屬於以不實文件履約事項，一併敘明(至於有無相關刑責，自應參照系爭刑事判決認定)。

9. 據上，原告之監造主任就監造報表之記載並未實際監督，而有不實記載，自屬以虛偽不實之監造報表履約，考量原告主觀上為故意之可歸責之程度甚高(行政罰法第7條第2項)、被告所受損害非輕微等情，原告所為已構成政府採購法第101條第1項第4款以虛偽不實之文件履約，且屬情節重大。從而，被告以原告所為構成政府採購法第101條第1項第4款要件，並依政府採購法第103條第1項第1款規定，據以作成刊登政府採購公報並停權3年之決定，並無違誤。原告認為被告上開處分違反「比例原則」、「禁止權力濫用原則」、「誠實信用原

則」、「期待可能性原則」、「不當聯結禁止原則」云云，自不可採。

㈡本件有政府採購法第101條第1項第12款之情事

1.108年5月22日修正前舊法第101條第1項第12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：……十二、因可歸責於廠商之事由，致解除或終止契約者。」並於同法第103條第1項各款就各種刊登政府採購公報事由，依其情節輕重而為不同長短停權時間之設定，不得參加政府採購之投標。徵諸政府採購法第1條規定：「為建立政府採購制度、依公平、公開之採購程序，提升採購效率與功能，確保採購品質，爰制定本法。」所揭示之立法意旨及第101條之立法理由：「明定對於廠商有違法或重大違約情形時，機關應將其情形通知廠商，並經異議及申訴之處理程序後，視其結果刊登於政府採購公報，以作為各機關辦理其他採購案時，於招標文件規定該等廠商不得參加投標、作為決標對象或分包廠商之依據，以杜不良廠商之違法、違約行為，避免其再危害其他機關，並利建立廠商間之良性競爭環境。」可知，政府採購法之目的在於建立公平、公開之採購程序，維護公平、公正之競爭市場，並排除不良廠商，以達有效率之政府採購。而採購契約成立後，得標廠商即負有依債務本旨給付之義務，苟未依債務本旨為給付，並有可歸責之事由，致採購契約被解除或終止，即該當於同法條第12款所稱「因可歸責於廠商之事由，致解除或終止契約」，不以「全部可歸責」為必要。只是若有部分可歸責於第三人或招標機關時，是否予以刊登政府採購公報，應審酌可歸責之程度，亦即審酌違約情形是否重大（參照政府採購法第101 條之立法理由）以符合比例原則，此即現行108年5月22日修正之政府採購法101條第1項第12款將違約情形，增列「情節重大」之要件，即將原條文修正為「因可歸責於廠商之事由，致解除或終止契約，情節重大者。」之意旨所在。

2. 又，因政府採購法第101條第1 項所載事由而刊登政府採購公報，目的在於限制不良廠商再度危害機關，而非對其有所處罰，核為政府機關內部警示機制，並非典型之不利處分。對於受刊登廠商而言，固然影響其營業範圍，但其層面限於政府機關，也未波及其他民間交易活動。故廠商是否應刊登於政府採購公報之考量重點，在於是否有對政府機關警示之必要，而非是否有對廠商處罰之必要，更與採購機關或其內部人員就廠商違法、違約事由是否參與或「與有過失」無涉，警示對於廠商所產生信用減損、案源中斷等經濟效應，乃警示之反射作用，非警示所直接產生之效果，本不在是否警示必要之考量範圍。至於是否有警示必要，回歸於契約本質，無非著眼於當事人履約能力及履約誠信，此核諸政府採購法第101 條第1 項各款事由即明。其中，第12款所稱「因可歸責於廠商之事由，致解除或終止契約」均以廠商之「可歸責之債務不履行（給付不能、遲延給付及不完全給付）」為核心，直指其規範之重點乃在確保廠商具有「履約能力」。亦即，廠商必須有依契約所示債務本旨為給付之能力，其欠缺如已達危害採購機關進行採購所擬達成行政任務之程度(監造作業)，除應解除或終止契約外，並應揭示於機關內部警示機制，避免其他政府機關與之交易。

3. 系爭契約第16條第1款第7目約定「廠商履約有下列情形之一者，機關得以書面通知廠商終止契約或解除契約之部分或全部，且不補償廠商因此所生之損失：…㈦偽造或變造契約或履約相關文件，經查明屬實者。」從而，原告方若偽造或變造契約或履約相關文件，經查明屬實者，被告自得因此以書面通知廠商終止契約或解除契約部分或全部，又所謂「偽造或變造契約或履約相關文件」自亦包括其內容為虛偽不實之情形。而參照民法第224條前段關於債務人就債務履行輔助人責任之規定：「債務人之代理人或使用人，關於債之履行有故意或過失時，債務人應與自己之故意或過失負同一責任。……」可知，原告就系爭契約債務履行之相關人員如在

系爭契約之債務履行上，有故意觸犯契約約定即偽造或變造契約或履約相關文件之情事，原告對此違反之情事，負與自己故意同一之責任，被告自得依系爭契約第16條第1款第7目約定，終止或解除系爭契約之全部或一部。且此乃因可歸責於原告之事由，致解除或終止契約，情節重大，也該當於政採法第101條第1項第12款之事由，被告應為此條款規定之停權處分，以維護採購效能、確保採購品質。

4.經查，原告之監造主任李進福以及現場人員張齊富財均未實際審查監造報表而直接依照東新公司工地主任李義祥提供之施工日誌做成，且監造表報之實際進度均屬不實等節，已如前述，堪認原告就系爭契約債務履行之相關人員已有偽造履約相關文件之情事，原告自應負與自己故意同一之責任，被告自得依系爭契約第16條第1款第7目約定，終止系爭契約之一部等情，此有被告110年4月22日函附卷可證(本院卷1第257-258頁)。且考諸此等因可歸責於原告之事由，致終止契約一事，歸因於原告人員偽造履約之相關文件，不僅顯示原告履約(監造督導)能力有所不良，更破壞公共工程標案管理系統之正確性，自屬情節重大，也該當於政採法第101條第1項第12款之事由，被告應為此條款規定之停權處分，以維護採購效能、確保採購品質。原告徒以本案工程「監造服務」僅系爭採購案項下眾多工作之極小部分，又委託監造服務費總金額占系爭採購案總金額僅有1%，足明原告違失情節顯非重大，被告也實際上未受損害之情況下，不得僅以單一員工之行為對原告處以3年之停權處分，影響原告其他員工之生計，違反比例原則云云，不僅忽略原告身為監造方本應盡責督導，以防免因監造報表不實影響被告無法確實掌握施工情況，自無法對於施工廠商依照契約要求改正瑕疵，自不得僅因委託監造服務費總金額占系爭採購案總金額不高，而認為原告上開經終止契約一事，並非情節重大。故而，本件原告有因可歸責於己之事由，致被告終止系爭契約，且其情節重大，合於政採法第101條第1項第12款規定，且斟酌原告之主

觀故意與違法情節，被告以原處分施以停權效果，於法並無違誤。

㈢至於原告抗辯申訴審議判斷僅採被告110年11月2日陳述意見書五內容，卻未實質審理原告就該書狀內容所提出對應之相關證據資料，即有程序保障不平等及未善盡調查之違誤，況亦未予原告充分陳述意見之機會，應予撤銷云云，然而，觀諸行政院公共工程委員會採購申訴審議判斷書之理由，本非僅以被告110年11月2日陳述意見書五內容為主，而是綜參兩造所提證據資料(本院卷1第121頁以下)。況且，依照採購申訴審議規則第15條規定：「申訴會得依職權或申請，通知廠商、機關到指定場所陳述意見。」行政院公共工程委員會已經於110年8月26日召開「鐵路行車安全改善六年計畫-邊坡全生命周期維護管理(委託設計及監造技術服務)」採購申訴案(訴0000000)第1次預審會議、同年9月27日召開第2次預審會議，另於同年10月8日召開第2次調解會議，原告均有出席(審議可閱卷2第1421-1425頁之開會通知單)，縱使被告於110年11月2日提出陳述意見書五後，行政院公共工程委員會並未再行通知原告到場陳述意見，也屬於該職權行使之一環，自難如原告所述有何未予原告充分陳述意見之機會。原告徒執申訴階段行政院公共工程委員會並未給予原告陳述意見，而有違法一事，自不可採。

㈣本件事證已臻明確，兩造其餘之攻擊及防禦方法，經本院審酌後，核與本件判決結果不生影響，故不逐一論究說明，附敘明之。

六、綜上所述，原告主張各節均非可採，被告以原處分通知原告因具政府採購法第101條第1項第4款及第12款事由，依同法第103條第1項第1款規定，將原告名稱及相關情形刊登政府採購公報3年，核無違誤，異議處理結果及申訴審議判斷遞予維持，亦無不合。原告徒執前詞，訴請撤銷申訴審議判斷、異議處理結果及原處分，為無理由，應予駁回。

七、據上結論，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　　112　　年　　1　　月　　31　　日

臺北高等行政法院第二庭

審判長法　官　楊　得　君

法　官　彭　康　凡

法　官　周　泰　德

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
㈠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。
㈡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㈠、㈡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㈡所示關係之釋明文書影本及委任書。	

中　　華　　民　　國　　112　　年　　1　　月　　31　　日

書記官　徐　偉　倫